

Inspection générale

des affaires sociales

L'accompagnement social

Rapport de capitalisation

Établi par

Bénédicte JACQUEY-VAZQUEZ

Membre de l'inspection générale des affaires sociales

- Septembre 2018 –

- 2017-105K -

SYNTHESE

Le présent rapport, rédigé dans le cadre du programme annuel de travail de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), propose des clefs de compréhension concernant l'évolution, l'organisation et la mise en œuvre des politiques d'accompagnement social dans notre pays.

Notion consensuelle, qui évite aussi bien le reproche de l'assistance que du contrôle social, l'accompagnement social s'est imposé comme une figure obligée des politiques sociales.

Que recouvre cette notion d'accompagnement social ? Quels sont ses acteurs ? Au bénéfice de quels publics ? Quels sont les moyens humains et budgétaires mobilisés par la nation pour mettre en œuvre les dispositifs d'accompagnement ? Pour quels résultats ? Qu'en disent les professionnels et les personnes concernées ? Quelles sont les tendances émergentes et les pratiques inspirantes? Telles sont quelques-unes des questions explorées dans ce rapport de capitalisation, qui s'est nourri de plusieurs missions conduites par l'Igas ou avec son appui entre 2015 et 2018, ainsi que de travaux extérieurs à l'Igas (rapports parlementaires, rapports du Conseil économique, social et environnemental, travaux du Conseil supérieur du travail social etc).

Le rapport retrace tout d'abord les grandes évolutions historiques de l'accompagnement social et la construction progressive de l'action sociale en tant que politique publique. Il souligne les transformations qui ont affecté le travail social depuis les années 1980 : installation dans une société de sous-emploi durable, décentralisation, développement des politiques sectorielles et territorialisées (insertion, accès au logement, politique de la ville…), émergence de nouveaux publics, informatisation, etc. Sur la période récente, sur fond de contrainte budgétaire, les impératifs gestionnaires croissants se heurtent au défi d'une massification des besoins d'accompagnement social, et le travail social est mis structurellement en difficulté du fait de la saturation permanente des dispositifs.

Le rapport analyse et documente ensuite les moyens publics effectivement consacrés à l'accompagnement social.

En termes d'effectifs, la capacité d'accompagnement social généraliste de notre pays, hors établissements et services spécialisés, repose sur une capacité de déploiement étroite, de l'ordre de 1,6% des travailleurs sociaux. Au sein de la polyvalence de secteur, le temps dédié effectivement à l'accompagnement social a par ailleurs été progressivement limité par la place attribuée à l'accueil-orientation, dans un environnement de plus en plus complexe, et par le travail consacré à l'évaluation-diagnostic des demandes d'allocations spécifiques.

Au plan budgétaire, le poids de l'ensemble des dispositifs d'accompagnement social est estimé grossièrement à une dépense publique annuelle de l'ordre de 2,5 milliards hors insertion socio-professionnelle et 4 milliards en l'incluant. Cette estimation est à mettre en perspective avec l'ensemble des dépenses de protection sociale, de l'ordre de 690 Milliards d'€ ou encore avec l'ensemble des politiques d'aide et d'action sociale, chiffrées à 70 Milliards d'€[1]. En synthèse, au plan budgétaire, l'accompagnement social pèse beaucoup moins lourd que la redistribution

[1] Sources : DREES, enquête Aide sociale 2014 et Comptes de la protection sociale. In L'aide et l'action sociales en France – mai 2017

monétaire, reflétant une structure de la dépense publique très fortement orientée vers la redistribution monétaire et la réparation au détriment d'une approche préventive et « capacitante ».

L'analyse des caractéristiques du paysage institutionnel français conduit à mettre en évidence les conséquences du partage de la question sociale entre l'Etat, les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale, avec des entrées par dispositif (« à chaque dispositif son accompagnement »), des effets de silos et de cloisonnement et, pour les personnes accompagnées, une grande complexité, ainsi qu'une césure prononcée entre accompagnement social et accompagnement professionnel.

Le rapport poursuit l'exploration du paysage français en décryptant les logiques à l'œuvre dans les pratiques de l'accompagnement social. Le primat de l'accompagnement individuel au détriment des approches collectives apparaît comme un marqueur fort des pratiques françaises, et un sujet central de réflexion pour les pouvoirs publics. Le rapport souligne également les dynamiques qui s'exercent en faveur du contrat et du parcours individuel, et les effets induits par l'e-administration et l'informatisation des dossiers sociaux. Il évoque aussi les ambivalences d'un accompagnement social qui est souvent prescrit et exercé sous la forme d'une « aide contrainte », s'écartant ainsi des ambitions émancipatrices initiales du travail social.

Pour compléter ce panorama, le rapport propose un « zoom » sur quelques politiques publiques emblématiques : l'accompagnement social développé par les centres communaux d'action sociale, l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, l'action sociale de la branche famille, l'accompagnement des étrangers primo-arrivants, et l'accompagnement social mis en œuvre par le secteur associatif. Des verbatim et résultats d'enquêtes effectuées auprès de personnes accompagnées permettent aussi d'éclairer les attentes exprimées par les usagers.

Cet état des lieux débouche sur le constat d'une crise de sens de l'accompagnement social, avec des intervenants sociaux chargés d'accompagner des personnes vers une insertion sociale dont les déterminants essentiels se dérobent, d'où des interrogations sur le mandat sociétal du travail social : s'agit-il toujours d'accompagner vers l'autonomie ou bien le mandat s'est-il implicitement rétréci à la «gestion sociale » du non-travail et de la précarité ?

Pour dépasser une certaine forme d'épuisement de ce modèle d'intervention, de nombreuses voix appellent à repositionner l'intervention sociale autour d'une approche davantage fondée sur le développement social. D'autres mettent l'accent sur la notion de référent unique pour faciliter l'accompagnement et l'accès aux droits de personnes en fragilité sociale dans le dédale des dispositifs sociaux. Certaines évolutions institutionnelles récentes semblent aller en ce sens, notamment le plan d'action gouvernemental en faveur du développement social et du travail social.

Toutefois, le déploiement du développement social est aujourd'hui entravé par la dégradation de la situation financière des départements, liée à l'augmentation du poids des dépenses d'AIS (allocations individuelles de solidarité) ces dernières années (+ 27 % entre 2011 et 2016) et à l'érosion du taux de couverture de ces dernières par les dispositifs de compensation de l'État. Dans ce contexte, les départements ont dû réduire ou stabiliser leurs dépenses autres que les AIS. L'attrition des budgets d'accompagnement des bénéficiaires du RSA illustre bien ce processus. Or, l'ajustement à la baisse des politiques de droit commun des départements (insertion, intégration, logement, culture, sport, éducation etc.) fait courir le risque de saper les leviers mêmes du développement social local.

Le rapport met ensuite en relief quelques tendances émergentes de l'accompagnement social et synthétise les propositions issues de plusieurs rapports récents autour de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA[2], l'accompagnement des jeunes en difficulté[3], l'accompagnement vers le logement[4], et l'accompagnement des étrangers primo-arrivants[5].

Pour conclure, le rapport développe à l'attention des pouvoirs publics des points d'attention et pistes de réflexion méthodologiques en vue de renforcer la capacité de l'Etat social central à penser et impulser une société inclusive. Dans un univers où les politiques sociales sont pour l'essentiel décentralisées, la capacité de l'Etat à fédérer les acteurs autour d'objectifs partagés suppose de promouvoir des modes opératoires contractuels plutôt que descendants, négociés plutôt que prescriptifs. Le développement de l'évaluation de l'impact social apparaît également indispensable pour donner une opérationnalité à la logique d'investissement social qui est au cœur des politiques d'accompagnement.

Dans cette optique, le rapport préconise de donner toute leur place à des fonctions naguère secondaires par rapport à la production normative, mais qui constituent aujourd'hui des missions-clefs de l'Etat social du XXIe siècle : la fonction « table-ronde » et l'animation des réseaux, la mise en œuvre de dynamiques collaboratives, l'orientation du comportement des acteurs locaux par des mécanismes financiers incitatifs, l'évaluation d'impact, le soutien à l'innovation etc. A cette fin, le rapport suggère notamment de consolider le fonds d'appui aux politiques d'insertion et de se doter au niveau national d'un outil de type fonds d'innovation et d'investissement social.

L'émergence d'un modèle d'intervention sociale renouvelé, fondé sur un objectif d'émancipation individuelle et collective, s'appuyant sur les politiques de droit commun de proximité, et donnant une part accrue aux actions collectives ainsi qu'à la participation des personnes, pourrait fonder un projet de transformation sociale porteur de sens à la fois pour les personnes accompagnées, les professionnels, et les décideurs politiques. La stratégie pauvreté (en cours d'élaboration au moment de la rédaction de ce rapport) pourrait en être le levier.

---

[2] « L'accompagnement des bénéficiaires du RSA », rapport au Premier ministre, Mathieu Klein et Claire Pitollat, août 2018

[3] « Arrêtons de les mettre dans des cases ! Pour un choc de simplification en faveur de la jeunesse», rapport au Premier ministre, Antoine Dulin, Célia Vérot, mars 2017

[4] « Le logement d'abord, et après - Bilan et propositions pour la généralisation du logement d'abord en France » – ANSA- mars 2017 ; « Evaluation des dispositifs d'accompagnement vers et dans le logement », I Rougier, C Waquet, P Tardivon, IGAS/CGEDD, 2015

[5] « 72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France », rapport au Premier ministre, Aurélien Taché, février 2018

SOMMAIRE

INTRODUCTION

Le présent rapport, rédigé dans le cadre du programme annuel de travail de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), vise à donner des clefs de compréhension concernant l'évolution, l'organisation et la mise en œuvre des politiques d'accompagnement social dans notre pays.

L'accompagnement social - étymologiquement « aller avec » - est une composante du travail social, une modalité d'intervention se caractérisant par une relation, individuelle ou collective, entre un accompagnant et un ou plusieurs accompagnés, avec pour finalité l'amélioration de la situation de la ou des personnes accompagnées.

Plus large que *l'insertion*, moins sujet à controverse que l'*assistance*, *l'accompagnement social* apparaît aujourd'hui comme une figure obligée des politiques publiques dans le champ de la solidarité, avec des déclinaisons multiples : « accompagnement global », « accompagnement personnalisé »[6], « accompagnement renforcé », « accompagnement vers l'accès au droit », « accompagnement vers l'emploi », « accompagnement vers le logement », « accompagnement à la parentalité », « accompagnement des bénéficiaires du RSA » etc.

Les domaines dans lesquels se déploie l'accompagnement social recouvrent un large spectre : appui aux démarches administratives, prévention des impayés, aide à la gestion du budget, hébergement d'urgence, accès aux droits sociaux, traitement des freins périphériques à l'emploi, prévention et gestion du surendettement, guidance familiale, insertion socio-professionnelle, médiation culturelle, accès à la santé etc.

Les modalités de cette relation d'aide sont très diversifiées : accueil, écoute, soutien, information, orientation, instruction de dossier, appui à l'élaboration de projet, médiation, animation collective, intervention dans le milieu de vie des personnes, groupe de parole etc.

L'accompagnement social se présente donc comme une notion protéiforme, faisant intervenir des acteurs multiples. Dans un paysage institutionnel où la question sociale relève pour partie de l'Etat, pour partie des collectivités locales, et pour partie de la sécurité sociale, la question de l'articulation des acteurs prend un relief particulier, avec le risque de dispositifs d'accompagnement social non coordonnés, de ruptures dans les parcours d'accompagnement, ou d'angles morts.

Quel est concrètement le contenu des politiques d'accompagnement social ? Qui les met en œuvre ? Au bénéfice de quels publics ? Quel est l'investissement de la nation dans les dispositifs d'accompagnement ? Pour quels résultats ? Qu'en disent les professionnels et les personnes concernées ? Quelles sont les tendances émergentes de l'accompagnement social aujourd'hui ? Telles sont les questions explorées dans ce rapport.

Ce travail de capitalisation et de réflexion s'est nourri de plusieurs missions conduites par l'Igas ou avec son appui entre 2015 et 2018, ainsi que de travaux extérieurs à l'Igas :

[6] Le code de l'action sociale et des familles (CASF) dispose que l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics dont les CCAS, les organismes de sécurité sociale et les institutions sociales et médicosociales « prennent les dispositions nécessaires pour informer chacun de la nature et de l'étendue de ses droits et pour l'aider, éventuellement par un **accompagnement personnalisé**, à accomplir les démarches administratives ou sociales nécessaires à leur mise en œuvre dans les délais les plus rapides. »

- « L'accompagnement des bénéficiaires du RSA », rapport au Premier ministre, Claire Pitollat et Mathieu Klein, août 2018
- « Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance », avis du Conseil économique, social et environnemental, 13 juin 2018
- « 72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France », rapport au Premier ministre, Aurélien Taché, février 2018
- Rapport final du comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie Jeunes, février 2018
- « 1er bilan de la mise en œuvre du plan d'action gouvernemental sur le travail social », rapport de François Soulage, mars 2017
- « Le logement d'abord, et après - bilan et propositions pour la généralisation du logement d'abord en France », Agence nationale des solidarités actives, mars 2017
- « Arrêtons de les mettre dans des cases ! Pour un choc de simplification en faveur de la jeunesse », rapport au Premier ministre, Conseil économique et social, Antoine Dulin et Célia Vérot, mars 2017
- Rapport du Conseil d'Orientation sur l'Emploi sur l'accompagnement vers et dans l'emploi, juin 2016
- « 23 propositions pour reconnaître et valoriser le travail social », rapport de Brigitte Bourguignon, avril 2016
- « Prévention des dérives radicales dans le champ du travail social », rapport de Michel Thierry, avril 2016
- « Cartographie des dispositifs d'accompagnement social », C Branchu et JL Daumas, IGAS, 2016
- « L'expérimentation des Points Conseil Budget », E Robert, A Gras, IGAS/CGeFI, 2016
- « Développer les capacités d'action collective et le travail social communautaire », avis du Conseil supérieur du travail social (CSTS) du 1er octobre 2015
- Evaluation des dispositifs d'accompagnement vers et dans le logement, I Rougier, C Waquet, P Tardivon, IGAS/CGEDD, 2015
- « Refonder le rapport aux personnes - Merci de plus nous appeler usagers », rapport du CSTS, 2015
- Synthèses des groupes de travail des Etats Généraux du Travail Social, 2015
- « Zéro sans solution : le devoir collectif de permettre un parcours de vie sans rupture, pour les personnes en situation de handicap et pour leurs proches », Rapport de Denis Piveteau et *alii*, 2014
- «Gouvernance des politiques de solidarité», rapport pour les travaux préparatoires de la conférence des politiques de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, M. Dinet et M. Thierry, 2012
- « L'intervention sociale, un travail de proximité », IGAS, La documentation française, 2005

A partir de l'étude de ces différents travaux, le présent rapport retrace les grandes évolutions historiques de l'accompagnement social dans notre pays et s'attache à documenter les moyens humains et budgétaires effectivement mobilisés pour sa mise en œuvre. L'analyse du paysage institutionnel et de quelques dispositifs d'accompagnement emblématiques permet de mettre en évidence les forces et faiblesses de l'accompagnement social tel qu'il se déploie aujourd'hui en France, et de décrypter les logiques à l'œuvre. Le rapport met enfin en évidence certaines tendances

émergentes et reprend, à l'attention des pouvoirs publics, les enseignements transversaux et recommandations qui peuvent être retirés des divers rapports officiels récemment consacrés à l'accompagnement social.

Afin de ne pas alourdir la lecture, les éléments monographiques sont délibérément succincts. Le lecteur à la recherche d'informations statistiques plus développées pourra se référer au rapport précité de l'Igas sur la cartographie des dispositifs d'accompagnement social. De même, le choix a été fait de ne pas intégrer de comparaisons internationales, sachant que la CNAF a publié en 2014 et 2015 un panorama du travail social en Europe[7].

Les pistes et recommandations mises en exergue in fine correspondent à des orientations pour la plupart déjà identifiées, qui sont en attente d'une mise à l'agenda opérationnelle.

Le document s'organise de la manière suivante :

- Repères sémantiques, historiques et institutionnels (1)
- Les caractéristiques du paysage institutionnel français (2)
- Actualité récente et tendances émergentes (3)
- Recommandations et pistes de réflexion pour l'action publique (4)

1 DE QUOI PARLE-T-ON ?

1.1 Champ du rapport

Ce travail de capitalisation et de réflexion est centré sur l'accompagnement social mis en œuvre par des professionnels salariés d'institutions publiques ou para-publiques ainsi que sur l'accompagnement social associatif (porté par des bénévoles ou des salariés). En revanche, ne sont pas analysées les interventions sociales mises en œuvre dans un cadre familial (aidants familiaux), ni les actions médico-sociales relevant des particuliers employeurs (aide à domicile) ou d'organismes privés (assurances, mutuelles).

Le périmètre retenu – nécessairement conventionnel – porte par ailleurs sur l'accompagnement « hors les murs » ou « en milieu ouvert ». Il exclut donc l'accompagnement mis en œuvre au sein d'établissements, suivant en cela la réflexion du CSTS pour qui « la différence entre une prestation de service et une intervention sociale tient moins dans l'acte lui-même que dans le cadre d'intervention ». L'ensemble des interventions sociales ou socio-éducatives effectuées dans des établissements médico-sociaux (EHPAD, IME, ITEP, MECS…) ont de ce fait été considérées comme hors champ.

Enfin, il sera ici d'abord question d'accompagnement **social** : accompagner les personnes dans leur parcours de vie, maintenir, restaurer ou renforcer le lien social. L'accompagnement **professionnel** mis en œuvre par Pôle Emploi ou ses sous-traitants est abordé plus à la marge, sous l'angle de son articulation et de sa complémentarité avec les acteurs de l'accompagnement social.

---

[7] Panorama du travail social en Europe, Catherine Collombet, Maëlle Ranoux. Tome 1 : valeurs, identité, corpus, professionnalisation et formation, octobre 2014. Tome 2 : les métiers, janvier 2015.

1.2 Repères sémantiques

Historiquement, la terminologie utilisée pour qualifier l'intervention des travailleurs sociaux était le « suivi social ». Cette expression, générant la suspicion d'un contrôle social des pauvres[8], est progressivement tombée en déshérence, et l'usage lui a substitué les termes plus consensuels de « travail social » ou d' « intervention sociale » puis, plus récemment, d' « accompagnement social ».

L'expression « travail social », très répandue dans les années 1970, marquait *« la possibilité d'une articulation entre les champs de l'assistance, de la rééducation et de l'action socio-culturelle et les métiers qui leur sont liés. »* [9] Le recours à cette expression a correspondu à l'affirmation des travailleurs sociaux en tant que catégorie socio-professionnelle, et induisait une représentation du social comme un champ unifié.

La notion d' « intervention sociale », qui s'est développée dans les années 1980, a permis de promouvoir une vision moins institutionnelle du travail social, élargie au-delà de ses corps professionnels traditionnels en incluant par exemple, les psychologues, les médiateurs, les conseillers en insertion etc.

Le terme d'« accompagnement social » est également apparu au début des années 80 dans le champ de l'action sociale. Progressivement, l'expression s'est généralisée dans l'ensemble des domaines de l'action sociale.

L'accompagnement s'est ainsi affirmé comme un axe central des politiques sociales et comme l'une des quatre grandes fonctions du travail social (fonctions de diagnostic social, de mise à disposition d'une offre, de promotion collective et d'accompagnement, UNIOPSS, 1995) [10].

Quoique communément utilisé, le concept d'accompagnement social ne fait pas l'objet d'une définition juridique normalisée. Il peut s'entendre comme une relation d'aide « en direction d'individus ou de groupes en difficulté, afin de contribuer à la résolution de leurs problèmes ».[11]

Etymologiquement, comme le rappelle Brigitte Bouquet[12], le mot « accompagnement » provient de « compagnon », dont la base latine est « panis » (pain) qui indique une idée de partage d'une cause commune. « Social » a pour racine « socius », terme qui désigne l'allié et renvoie à l'idée d'un rassemblement de vues. L'accompagnement social induit alors un rapport de partage, de construction commune d'un projet.

Le terme d'accompagnement suggère de plus l'idée d'une continuité, d'une relation qui ne se limite pas à une seule rencontre mais prend la forme d'un « compagnonnage » dans le temps et suppose une interconnaissance et une confiance réciproques entre accompagnateur(s) et accompagné(s).

---

[8] Cf par exemple le N° de la revue Esprit de mai 1972 intitulé « Normalisation et contrôle social » (Pourquoi le travail social ?).

[9] Cf Les mutations du travail social, Jean-Noël Chopart (dir), MiRe, DREES, 2000, Dunod, p 15

[10] Cf Bernard Balzani, Mathieu Béraud, Ali Boulayoune, Sophie Divay, Anne Eydoux, et al.. L'accompagnement vers l'emploi. Acteurs, pratiques, dynamiques. Rapport de recherche. 2008

11 Dictionnaire critique de l'action sociale, sous la direction de Jean-Yves Barreyre, Brigitte Bouquet, André Chantreau, Pierre Lassus, Bayard éditions, collection travail social, décembre 2002

[12] Cf intervention de Brigitte Bouquet, Professeure émérite au CNAM, ancienne titulaire de la chaire de Travail Social au CNAM, actes du Congrès de l'Unccas, novembre 2017

L'absence de définition stricte ne signifie pas l'absence de cadre de référence. Au contraire, les principes et les valeurs qui fondent et organisent l'accompagnement social fixent un cadre philosophique et déontologique clair :

L'accompagnement social s'inscrit ainsi dans la philosophie d'intervention émancipatrice du travail social : « *promouvoir le changement social, la résolution de problèmes dans le contexte des relations humaines et la libération des personnes afin d'améliorer le bien-être général. […] Les principes des droits de l'Homme et de la justice sociale sont fondamentaux pour la profession »*[13].

Cette finalité inclusive a été soulignée par le conseil économique, social et environnemental (CESE): *«Le travail social a pour vocation première d'aider à ce qu'une personne, une famille ou un groupe de personnes ait accès aux droits que la société lui confère, et crée ou recrée des liens sociaux. C'est à partir des attentes du bénéficiaire, de ses problèmes, de la perception qu'il a de son propre devenir, de ses potentialités visibles ou à faire émerger que doit se développer le travail social. Celui-ci devra lui permettre de devenir acteur de sa relation avec la société et de la réappropriation de ses droits ».*[14]

Le code de l'action sociale et des familles inclut aussi depuis le décret du 6 mai 2017 une définition officielle du travail social, centrée sur ses finalités : « *Le travail social vise à permettre l'accès des personnes à l'ensemble des droits fondamentaux, à faciliter leur inclusion sociale et à exercer une pleine citoyenneté. Dans un but d'émancipation, d'accès à l'autonomie, de protection et de participation des personnes, le travail social contribue à promouvoir, par des approches individuelles et collectives, le changement social, le développement social et la cohésion de la société. Il participe au développement des capacités des personnes à agir pour elles-mêmes et dans leur environnement* […] *Il se fonde sur la relation entre le professionnel du travail social et la personne accompagnée, dans le respect de la dignité de cette dernière* […] *Le travail social s'exerce dans le cadre des principes de solidarité, de justice sociale et prend en considération la diversité des personnes bénéficiant d'un accompagnement social.*»

Au plan international, on retrouve les mêmes principes essentiels, comme l'illustre la définition du travail social approuvée le 10 Juillet 2014 par l'assemblée générale de l'International Association of Schools of Social Work : *« Le travail social est une pratique professionnelle et une discipline. Il promeut le changement et le développement social, la cohésion sociale, le pouvoir d'agir et la libération des personnes. Les principes de justice sociale, de droit de la personne, de responsabilité sociale collective et de respect des diversités sont au cœur du travail social. »*

A la lumière de ces références téléologiques, l'accompagnement social se situe à la confluence de l'assistance en tant que relation d'aide et de l'action sociale comprise comme projet de transformation de la société.

L'omniprésence de l'expression « accompagnement » mérite néanmoins que l'on s'interroge sur les raisons de cet engouement. Comme le relève A. Boulayoune[15], « *la notion d'accompagnement se présente comme une notion vertueuse et consensuelle (…) acceptable sur l'ensemble de l'éventail politique, qui évite aussi bien le reproche de l'assistance ou du contrôle social, puisque dans ses principes, il accorde une place importante à la responsabilité de chacun et à l'engagement réciproque. »*

[13] Congrès de la fédération internationale des travailleurs sociaux à Montréal, année 2000.
[14] Conseil économique, social et environnemental, Mutations de la société et travail social, 2000
[15] Opus cité

L'accompagnement social est donc aussi une construction intellectuelle, qui renvoie l'image rassurante d'une société dans laquelle l'individu accompagné ne serait ni contraint, ni abandonné.

1.3 Repères historiques

Sur temps long, on distingue classiquement trois grandes périodes historiques du travail social :

Avant la Révolution, l'assistance relève des œuvres caritatives religieuses et de la charité individuelle, et non de la puissance publique.

La Révolution inaugure une nouvelle ère : la Constitution de 1793 proclame que « les secours publics des personnes hors d'état de travailler sont une dette sacrée ». Le soutien de la société à ses membres les plus vulnérables devient l'affaire de la nation, et l'action sociale se construit progressivement en tant que politique publique.

La période de développement et d'institutionnalisation du travail social court à partir du début du XXe siècle et s'étend jusqu'à la fin des années 1970. La professionnalisation du travail social s'incarne autour de la figure « canonique » de l'assistante sociale de secteur (l'association nationale des assistantes sociales voit le jour en 1945). Progressivement, les métiers se structurent et se diversifient (assistante sociale, travailleuse familiale, éducateur spécialisé, conseillère en économie sociale et familiale, animateur socio-culturel, éducateur de jeunes enfants, assistante maternelle....), jusqu'à la création par l'INSEE d'une catégorie socio-professionnelle en tant que telle, les « professions intermédiaires de la santé et du travail social », regroupant la quasi-totalité des professions sociales.

Dans les années 1960-1970, sous un régime de croissance et de plein emploi, le travail social apporte *« des réponses complémentaires d'assistance et de réparation »* (Michel Autès, « Les paradoxes du travail social »). Il s'agit d'assurer des prestations en direction de publics fragiles ciblés (protection de la mère et de l'enfant, indigents et exclus) et de réguler les comportements jugés déviants (violences intrafamiliales). Cette intervention sociale s'attaque principalement *« à la face d'ombre de la société salariale en trajectoire ascendante »* (Castel) et vise à procurer des sécurités minimales (aide alimentaire, secours, vestiaires, emplois protégés, mise à l'abri) à ceux qui restent aux marges de la croissance.

Le travail social à l'épreuve de la crise

Bien que l'adresse de Nicole Questiaux aux travailleurs sociaux en 1982 énonce un objectif politique de « transformation sociale », la crise des années 1980 percute cette ambition.

L'installation dans une société de sous-emploi durable constitue en effet un bouleversement majeur pour le travail social qui doit désormais faire face à une massification de la demande sociale.

A partir des années 1980, l'intervention sociale voit son public potentiel s'élargir et se diversifier.

D'une part, l'affaiblissement des intégrateurs sociaux traditionnels (école, famille, église, syndicats, travail…) crée une demande accrue d'accompagnement. D'autre part, la crise économique multiplie le nombre des ayant droits et entraîne le développement de nouvelles catégories de population à

prendre en charge ainsi que la multiplication des acronymes desséchants (SDF, Rmiste, PFNA[16]…). Aux « éternels exclus » (Robert Castel) viennent s'adjoindre des personnes ayant basculé dans la précarité ou l'isolement à la suite d'une ou plusieurs ruptures (chômage, séparation, perte de logement…).

L'émergence de cette « nouvelle pauvreté » s'accompagne de processus de « désaffiliation » pouvant conduire jusqu'à l'exclusion. Des catégories sociales autrefois protégées deviennent vulnérables, dans une conjoncture économique et sociale caractérisée par une précarité croissante. De sorte que tout un chacun peut un jour se transformer en « usager » de l'intervention sociale de proximité (Igas, 2005).

Parallèlement, des cadres institutionnels renouvelés (décentralisation, territorialisation, informatisation…) et des impératifs de gestion et d'organisation conduisent à une recomposition en profondeur du paysage et des pratiques de l'accompagnement social.

La décentralisation et la territorialisation des politiques publiques

L'acte I de la décentralisation, avec les lois de 1982 et 1983, fait du département le responsable de l'aide médicale, de l'aide sociale à l'enfance, des personnes âgées et du handicap. L'acte II transfère au département un nouveau pan de compétences sociales : le Fonds d'aide aux jeunes (FAJ), le Fonds Solidarité logement (FSL), la planification de l'offre sociale et médico-sociale et fin 2003, le Revenu Minimum d'Insertion (RMI). Avec ces transferts, les anciens « inadaptés » et les récents «exclus» relèvent désormais du département et non plus de l'État, constituant ainsi un « Département-Providence » chef de file des politiques sociales (Laforé, 2004) et employeur majeur des travailleurs sociaux.

Les années quatre-vingt marquent aussi l'apparition de dispositifs territorialisés (politique de la ville, éducation prioritaire…) visant à répondre à la concentration des difficultés sociales sur certains territoires, avec une ingénierie et une complexité administrative accrues (zonages, schémas, contractualisation, comités de pilotage).

La population des travailleurs sociaux connaît elle-même des transformations : aux missions classiques s'ajoutent des secteurs frontières liés au développement de la politique de la ville, au traitement social du chômage et à la précarité : gestion sociale urbaine, lutte contre l'illettrisme, médiation de gestion locative… L'émergence de nouvelles professionnalités encore peu structurées et développées le plus souvent dans le cadre de statuts précaires et non qualifiés (médiateurs, auxiliaire de vie scolaire (AVS), adultes relais, « grands frères »…) contribue à la segmentation des interventions, tandis que la part des emplois les plus qualifiés qui avaient constitué le noyau dur des professions sociales (assistants sociaux) connaît une relative stagnation.

[16] cf « Comment je suis tombé PFNA », enquête sur les publics dits à faible niveau d'autonomie administrative, Caizzi et alii, février 1997

Encadré 1 : L'évolution des conditions d'exercice du métier de travailleur social vue par la DGCS

A côté des domaines classiques d'intervention qui sont déjà très variés (travail social généraliste au sein des collectivités territoriales, prise en charge des personnes âgées, personnes handicapées, jeunes ou familles en difficulté, accueil de la petite enfance...) de nouveaux secteurs d'intervention se sont développés en accompagnement des politiques publiques (politique de la ville, lutte contre le surendettement, accès au logement, aide aux victimes...). Par ailleurs la décentralisation, le développement de dispositifs spécifiques (ZEP, RSA, CUI...) et la conduite de politiques transversales, souvent menées dans une logique de territoire, ont conduit à des mutations profondes en termes de professionnalisation et de diversification des pratiques professionnelles. On attend de plus en plus des travailleurs sociaux qu'ils soient capables de mobiliser et combiner différentes techniques professionnelles (individuelle ou collective) et de passer d'une logique historiquement centrée sur l'aide à la personne à une intervention plus globale sur le milieu social (quartiers, communes…) et aussi en lien avec le monde du travail pour favoriser l'insertion professionnelle. Les conditions d'exercice ont donc évolué : les travailleurs sociaux travaillent davantage en partenariat et en coordination avec des acteurs divers, parfois porteurs de cultures et de logiques différentes. Ils doivent également prendre en compte les droits des usagers et rechercher leur participation active aux projets qui les concernent.

Source : Guide des activités et des métiers du secteur social, médico-social et petite enfance, DGCS, 2010

Le développement de la participation des personnes accompagnées

La loi du 2 janvier 2002 pose le principe de la participation des personnes. Il s'agit néanmoins d'une conception formelle de la participation, via des outils juridiques et des obligations procédurales visant les services et établissements sociaux et médico-sociaux. L'article 8 prévoit un contrat de séjour ou un document individuel de prise en charge élaboré avec la participation de la personne accueillie ou de son représentant légal ; l'article 10 institue un conseil de la vie sociale ou d'autres formes de participation. La participation est également mise en avant dans la charte des droits et libertés de la personne accueillie.

Des impératifs de gestion accrus

A partir des années 1990, le nombre de cadres gestionnaires non issus de l'univers du social tend à augmenter. Une forme de stratification du travail social s'opère, avec des niveaux hiérarchiques identifiés, dessinant un back office et un front office. Les valeurs des travailleurs sociaux, fondées sur l'émancipation et la libre adhésion des personnes accompagnées, et leur culture professionnelle, très attachée à leur autonomie d'action, sont confrontées à des décideurs politiques et à une ligne managériale porteurs d'objectifs de politiques publiques et d'impératifs gestionnaires : volonté d'harmonisation des cadres et des pratiques, recherche d'efficience, maîtrise de la dépense publique, indicateurs de résultat.

Ces impératifs gestionnaires se heurtent au défi d'une massification des besoins d'accompagnement social qu'aucun regain de croissance ne parvient à endiguer. Au cours des années 2000, la tendance longue de diminution de la pauvreté s'interrompt et entre 2005 et 2015, le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté monétaire (60 % du revenu médian) augmente de près d'un million.

Dans ce contexte, la transposition dans l'univers social d'outils de pilotage et de gestion issus de l'univers privé s'accompagne d'interrogations sur l'efficacité de l'intervention sociale et d'un ensemble de réformes visant à « l'activation » des dépenses sociales. L'accompagnement se traduit de plus en plus en « contrat », en « parcours individuel », en « projet personnalisé. » Parallèlement,

les professionnels sont invités à « placer l'usager au cœur du dispositif », « rendre l'usager acteur », « cultiver l'aller vers » et « proposer une approche globale », sans que ces objectifs consensuels ne s'accompagnent toujours de moyens ni d'évaluations permettant d'en mesurer la traduction effective.

Nouvelles figures de la pauvreté

Au cours des dernières décennies, les visages de la pauvreté se modifient, obligeant l'accompagnement social à s'adapter et à se réinventer, non sans peine.

Les années 1980 avaient été marquées par l'expansion du nombre de personnes sans domicile fixe, en majorité des hommes seuls. Les années 2000 voient s'affirmer de nouvelles figures emblématiques de la fragilité et du besoin d'accompagnement social : familles pauvres, enfants pauvres, jeunes en précarité, migrants. De nouveaux publics-cibles sont identifiés (« NEETS »[17], « MNA[18] »), préfigurant de nouvelles catégories d'action publique.

Ainsi, depuis 2010, les familles sont plus nombreuses que les personnes seules à être hébergées par le 115. Leur durée moyenne d'hébergement, qui était de 15 jours en 1999, est passée à 6 mois en 2014 (source : observatoire du Samu Social).

Crise des dispositifs d'urgence et d'accompagnement social

Au cours des années 2010, et singulièrement depuis 2015, la présence dans l'espace public de personnes exilées en situation d'extrême dénuement prend une nouvelle dimension et donne à l'accompagnement social une actualité politique renouvelée. Les liens qui s'affirment entre migration et sans-abrisme, (E. Le Méner, Revue des politiques sociales et familiales, 2017) mettent en évidence une crise des dispositifs de premier accueil et d'accompagnement.

Bien que la France, proportionnellement à sa population, se situe au 20e rang de l'Union Européenne en termes de nombre d'immigrants[19], le phénomène migratoire percute à la fois les dispositifs de prise en charge spécialisés et ceux de l'urgence sociale. La saturation touche tout d'abord les 34 guichets uniques de la demande d'asile des préfectures (GUDA) ainsi que les procédures devant l'OFPRA[20] et la CNDA (cf supra 2.3.5). Elle frappe également les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA)[21] ce qui entraîne un effet de déport sur l'hébergement d'urgence : en 2014, 94 % des familles hébergées par le 115 étaient des familles migrantes (source : observatoire du Samu social). La saturation du 115[22] alimente des effets de concurrence entre publics (accueil prioritaire des familles avec enfants au détriment des personnes isolées). Les

---

[17] En 2013, le Conseil d'Analyse Economique (CAE) dénombrait en France près de 1,9 million de jeunes NEET, (« ni étudiant, ni employé, ni stagiaire ») dont 900 000 sans aucun diplôme. Ils représentent 17% de la classe d'âge des 15-29 ans

[18] MNA : Mineurs non accompagnés antérieurement dénommés mineurs isolés étrangers (MIE). Le nombre de MNA pris en charge par les services départementaux d'aide sociale à l'enfance au 31 décembre 2017 était estimé à 26 000 (source : ADF).

[19] Source : Eurostat. Données 2015 - https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/fr

[20] En 2016, l'Office Français pour la Protection des Réfugiés et des Apatrides (OFPRA) a enregistré 85.244 demandes, soit une augmentation de l'ordre de 13% par rapport à 2015

[21] 33 000 places de CADA en 2016 pour 85 000 demandeurs d'asile

[22] Selon le baromètre du 115, sur les 84 468 demandes d'hébergement effectuées entre le 10 juin et le 10 juillet 2017, 37% avaient donné lieu à un hébergement (étude des demandes et réponses du numéro d'urgence, du 10 juin au 10 juillet, dans 41 départements et à Paris). Le décompte des personnes à la rue effectué en février 2018 à l'initiative de la Ville de Paris conduisait à dénombrer 2952 personnes sans domicile dans la capitale.

dispositifs de l'aide sociale à l'enfance sont également impactés par l'augmentation du nombre de mineurs étrangers isolés, avec un engorgement des dispositifs de mise à l'abri inconditionnelle[23] et une accélération des admissions de MNA à l'aide sociale à l'enfance (ASE) : près de 15 000 nouvelles admissions prononcées en 2017 contre 6 000 en 2014.

Le travail social est mis structurellement en difficulté du fait de la saturation permanente des dispositifs : les enveloppes allouées, bien qu'en hausse[24], sont régulièrement insuffisantes[25] . De plus, les flux d'arrivées, tout en étant progressivement perçus comme un phénomène structurel et durable, n'ont pas déclenché jusqu'à présent une réponse politique d'ampleur en matière d'accès aux droits et d'intégration, l'accent étant principalement mis par l'Etat sur le contrôle des flux migratoires. Il en résulte des parcours d'errance et des campements de fortune dans toutes les grandes métropoles, qui agrègent à la fois des demandeurs d'asile en attente de l'instruction de leur demande, des personnes déboutées de leur demande d'asile, des étrangers « dublinables », et des mineurs isolés étrangers. Ces campements se reconstituent invariablement après chaque opération de démantèlement (35 opérations d'évacuation conduites par la préfecture de police à Paris entre 2015 et 2018). La résurgence de bidonvilles et la présence dans l'espace public de familles à la rue et de mineurs étrangers isolés en errance[26], retour des enfants des rues du XIXe siècle, convoquent le spectre d'un Etat social débordé et en régression.

Face aux carences dans l'accompagnement social des personnes migrantes par les pouvoirs publics, la société civile et les associations s'organisent et déploient un accompagnement souvent innovant, dans le cadre d'une réponse humanitaire et sociale de premier niveau face à une problématique qui dépasse le champ des seules politiques sociales (cf supra 3.2.7).

1.4 Repères institutionnels

Pour compléter cette mise en perspective de l'évolution de l'accompagnement social et de ses publics sur temps long, il convient d'en dresser également un panorama institutionnel en identifiant ses acteurs.

Des acteurs multiples

Dans l'organisation institutionnelle française, la polyvalence de secteur constitue le pivot de l'accompagnement social. Elle s'organise autour des principes de territorialisation, d'universalité et d'accessibilité fixés par la loi du 4 août 1950[27] et la circulaire du 22 octobre 1959: *« La polyvalence met à la disposition des usagers, des assistantes sociales capables d'avoir une vue d'ensemble de leurs*

---

[23] Cf http://www.igas.gouv.fr/spip.php?article681

[24] En LFI 2018, les crédits destinés au financement des lieux d'hébergement des demandeurs d'asile s'élèvent à 628 millions d'euros (contre 376 millions d'euros crédits consommés en 2016). Cette forte augmentation résulte essentiellement de l'intégration dans ce budget de dispositifs auparavant financés au titre du programme 177 (notamment les CAO). Les créations de places s'élèvent à 4 000 places supplémentaires fléchées principalement sur l'urgence (2 500 places en HUDA et 1 500 places en CADA) et portent ce parc d'hébergement à 87 351 places, contre 83 700 en 2017.

[25] Les crédits destinés au financement des dispositifs de la veille sociale (accueils de jour, maraudes, services d'accueil et d'orientation et SIAO) ont été portés à 126,5 millions d'euros en 2018. Ce niveau de financement n'atteint toutefois pas celui des crédits consommés en 2016 qui s'élevaient à 137 M€. Ces dispositifs qui assurent des prestations de première nécessité (alimentation, hygiène, accompagnement et orientation) sont également impactés par l'accueil des demandeurs d'asile, laissés à la rue faute de solution d'hébergement dans le dispositif dédié.

[26] Environ 50% des jeunes étrangers primo-arrivants se disant mineurs isolés sont évalués majeurs par les départements et réadressés vers les dispositifs adultes de droit commun (115).

[27] Loi du 4 août 1950 relative au service social polyvalent de secteur et la coordination des services sociaux.

problèmes sanitaires, sociaux, économiques, psychologiques et de les aider à mettre en œuvre les moyens d'y porter remède avec le concours éventuel des services spécialisés ».

Le mode opératoire dominant de la polyvalence de secteur est l'entretien individuel à la « permanence » de l'assistante sociale de secteur.

Autour de cet accompagnement généraliste se déclinent des accompagnements spécialisés, dans un continuum qui va de l'urgence sociale à l'insertion professionnelle et fait intervenir une pluralité d'acteurs :

- les centres communaux d'action sociale, héritiers des « bureaux d'aide sociale » ;
- les départements et leurs opérateurs au titre de leurs diverses politiques sectorielles (protection maternelle et infantile, protection de l'enfance, insertion socio-professionnelle des bénéficiaires du RSA, personnes âgées et handicapées, fonds d'aide aux jeunes, fonds de solidarité logement…) ;
- l'Etat et ses opérateurs au titre des politiques non décentralisées (hébergement d'urgence, protection judiciaire de la jeunesse, prise en charge des demandeurs d'asile, accompagnement vers le logement, infirmières scolaires, service social des hôpitaux…) ;
- les associations de solidarité ;
- les organismes de sécurité sociale en direction de leurs allocataires (action sociale de la branche Famille, de l'Assurance Maladie, des caisses de retraite) ;
- les caisses d'allocations familiales (CAF) – par délégation des départements - au titre de l'accompagnement social des allocataires du RSA ;
- les acteurs du logement social (offices et SA d'HLM) qui ont développé au titre de leur gestion locative une offre de service visant à prévenir les impayés ;
- des acteurs spécialisés dans la prévention et le traitement du surendettement (points conseil budget, banque de France…) ;
- les acteurs du Service Public de l'Emploi et les sous-traitants de pôle Emploi au titre de l'insertion professionnelle ;
- les mutuelles et les assurances qui de plus en plus proposent à leurs adhérents une offre de service visant à les accompagner dans leur parcours de vie.

Enfin, l'autorité judiciaire est un acteur très présent dans le paysage institutionnel français en ce qu'il peut placer des personnes majeures sous contrainte judiciaire pour la gestion de leurs prestations sociales, ordonner une mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial, ou prendre une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert – dans un cadre civil ou pénal - entraînant l'intervention d'un éducateur auprès d'un mineur.

1.5 Repères chiffrés

On trouvera en annexe un tableau recensant, dispositif par dispositif, les publics accompagnés, et les budgets dédiés.

1.5.1 Estimation des effectifs dédiés à l'accompagnement social

D'après les recensements de la population effectués par l'INSEE, les effectifs des travailleurs sociaux se situaient aux alentours de 100 000 personnes en 1968, 200 000 en 1975, 340 000 en 1982, 450 000 en 1990.

En 1996, avec un périmètre plus large incluant l'aide à domicile et les agents des écoles maternelles, le SESI (service des études statistiques et de l'information du ministère des affaires sociales) dénombrait 736 000 travailleurs sociaux, dont 74 % de niveau V. Les emplois les plus représentés étaient les assistantes maternelles (337 000), les aides ménagères et auxiliaires de vie (88 500), les agents spécialisés des écoles maternelles (60 000). Les éducateurs spécialisés et les assistants sociaux, de niveau I, représentaient respectivement 42 000 et 36 000 emplois.

Au 31 décembre 2011, la France métropolitaine comptait selon la Drees[28] 1,2 million de travailleurs sociaux, dont 40 % travaillant auprès de particuliers employeurs (assistantes maternelles, gardes d'enfants à domicile ou aides à domicile…)

Les 727 000 travailleurs sociaux restants représentaient en 2011 531 000 emplois équivalents temps plein (ETP), intervenant pour 87 % d'entre eux dans des établissements ou services médico-sociaux (ESMS)[29] :

- 383 400 dans des ESMS pour personnes âgées ;
- 122 000 dans des ESMS pour personnes handicapées ;
- 55 500 dans des établissements d'accueil du jeune enfant ;
- 51 200 dans ESMS de la protection de l'enfance/inclusion sociale ;
- 17 000 dans des établissements de santé.

Il en résulte que seuls 13 % (97 500) des travailleurs sociaux exerçaient en 2011 leurs missions sans être rattachés à un ESMS.

Au sein de ce sous-ensemble, la cartographie de l'accompagnement social dressée par l'Igas estimait que les missions d'accompagnement social en polyvalence de secteur mobilisaient environ 8 500 assistants de service social (ETP), pour un coût de l'ordre de 378 M€ (départements et CCAS-CCIAS).

Rapportés à l'ensemble des 531 000 ETP de travailleurs sociaux salariés par des institutions publiques ou privées, les moyens humains dédiés à l'accompagnement social généraliste en polyvalence de secteur représenteraient ainsi de l'ordre de 1,6 % des ETP.

Les politiques publiques sectorielles (petite enfance, personnes âgées, handicap, protection de l'enfance, insertion) absorbent donc l'essentiel des effectifs.

L'approche sous l'angle des métiers corrobore ce constat : les travailleurs sociaux « généralistes » mobilisables pour de l'accompagnement social de droit commun – assistants de service social et

[28] Etudes et Résultats, sept 2014, DREES – chiffres 2011

[29] Parmi ces professionnels exerçant en ESMS, certains interviennent en milieu ouvert (CLIC, assistance éducative, accueils de jour…). Néanmoins, la plupart interviennent auprès d'un public préalablement orienté/admis, à l'exception des professionnels agissant dans le cadre de la prévention spécialisée ou de maraudes

conseillers en économie sociale et familiale – ne représentent guère que 5 % des travailleurs sociaux (soit entre 50 et 88 ASS/CESF pour 100 000 habitants).

La capacité d'accompagnement social de droit commun de notre pays repose ainsi sur une capacité de déploiement assez étroite. Dit autrement, les travailleurs sociaux en contact avec le public le plus large sont aussi les moins nombreux.

L'approche par les effectifs et les métiers demande à être complétée par une analyse de l'activité des professionnels. A l'issue d'une enquête effectuée auprès de 80 départements en 2009[30], l'ODAS concluait que les assistants de service social ne pouvaient consacrer qu'un tiers de leur temps à la fonction d'accompagnement social :

« (…) la répartition moyenne des charges de travail des assistants de service social de polyvalence permet de constater que ***le temps dédié effectivement à l'accompagnement social a été progressivement limité par la place attribuée à l'accueil-orientation****, dans un environnement de plus en plus complexe,* ***et par le travail consacré à l'évaluation-diagnostic des demandes d'allocations*** *spécifiques. Tout d'abord, la charge de travail dédiée à l'accueil et à l'accès aux droits représente en moyenne un quart du temps de travail des assistants de service social (…) Le travail social est par ailleurs profondément touché par l'obligation d'évaluation liée aux dispositifs (RSA et protection de l'enfance - informations préoccupantes - notamment). En moyenne, un tiers du temps des assistants de service social est consacré à ce travail de diagnostic et d'évaluation.* ***Il ne reste donc qu'un tiers du temps de travail pour la fonction d'accompagnement*** *(…) Les actions collectives ne représentent qu'environ 6 % du temps de travail des assistants de service social. »*

1.5.2 Estimation des masses budgétaires mobilisées

Selon les estimations du Conseil d'Orientation pour l'Emploi (COE), la France mobiliserait annuellement environ 5,5 Md€ pour l'accompagnement professionnel. L'investissement de la nation en faveur de l'accompagnement social de celles et ceux qui sont en situation de vulnérabilité est plus difficile à apprécier en raison de l'absence de données budgétaires consolidées et d'un périmètre à géométrie variable. En fonction du périmètre retenu, on peut estimer qu'il se situe entre 2,5 et 4 Md€.

1.5.2.1 Le coût de l'accompagnement vers et dans l'emploi

Dans son rapport de juin 2016, le COE estime à 5,5 milliards d'euros les dépenses publiques s'apparentant à de l'accompagnement vers et dans l'emploi (chiffres 2013).

[30] Cf La lettre de l'ODAS, novembre 2010 : http://odas.net/IMG/pdf/Odas_lettre_de_l_Odas_Strategies_et_organisations_V5.pdf

Encadré 2 : Estimation du coût de l'accompagnement vers et dans l'emploi

« Si l'on se concentre sur les dépenses publiques, le coût de l'accompagnement peut être appréhendé à partir du suivi des dépenses actives réalisé par le ministère du Travail à partir notamment de la nomenclature « Politique du marché du travail » élaborée par Eurostat. Selon cette nomenclature, les dépenses actives du marché du travail sont classées en 6 postes : les services relatifs au marché du travail, la formation professionnelle, la rotation dans l'emploi et le partage dans l'emploi, les incitations à l'emploi, l'emploi protégé et la réadaptation, les aides à la création d'entreprises des chômeurs, les créations directes d'emploi. Sans qu'aucun de ces postes ne cible spécifiquement les dépenses d'accompagnement vers et dans l'emploi, plusieurs d'entre eux recouvrent des prestations ou des services qui s'apparentent à de l'accompagnement. C'est le cas en particulier du poste Services du marché du travail constitué pour l'essentiel des dépenses de personnel et de fonctionnement du SPE (principalement Pôle emploi), et de prestations intégrées à l'offre de service de base des opérateurs. D'un montant de 5,5 milliards d'euros, ces dépenses représentaient 30 % du total des dépenses « actives » (services du marché du travail inclus) et 0,25 % du PIB en 2013, la France se situant dans une position intermédiaire au sein de l'UE. »

Source : Rapport du COE, l'accompagnement vers et dans l'emploi, juin 2016

1.5.2.2 Combien coûte l'accompagnement social ?

Le rapport de l'Igas sur la cartographie de l'accompagnement social constatait que « la connaissance parcellaire des financements et des moyens humains rend[ait] impossible une vision consolidée de l'effort de la nation ».

On trouvera toutefois ci-dessous une revue thématique des principaux dispositifs intégrant des actions d'accompagnement social existants avec l'identification de leur budget, quand elle est possible, étant observé que le coût du seul accompagnement social n'est pas toujours isolable :

<u>Accompagnement social et accès aux droits :</u>

D'après le rapport de l'Igas sur la cartographie de l'accompagnement social, hors secteur de l'enfance, les départements et les autres collectivités territoriales finançaient en 2015 environ 513 M€ de mesures d'accompagnement social et d'accès aux droits (polyvalence de secteur, CCAS, CLIC, MDPH etc.).

<u>Enfance/Famille :</u>

Les mesures d'accompagnement en protection de l'enfance relevant de la prévention et/ou du milieu ouvert (AEMO, AED, prévention spécialisée, allocations mensuelles) représentaient 1,2 milliard d'euros en 2016 (source : Odas).

Les crédits des CAF en faveur de l'animation de la vie sociale (financements des centres sociaux et des espaces de vie sociale) se sont élevés à 209 M€ en 2016 (source : CNAF).

En ce qui concerne l'accompagnement à la parentalité, l'Igas estimait en 2013 à 150 M€ l'investissement de la puissance publique, financé majoritairement par la branche famille.

L'offre de conseil et d'accompagnement proposée dans la centaine de maisons des adolescents est financée principalement par l'assurance-maladie à raison d'une subvention des ARS de 150 K€ par MDA (environ 15 M€ au niveau national).

Logement/hébergement d'urgence :

Au sein du programme budgétaire 177, les crédits destinés à la veille sociale s'élevaient à 122 millions d'euros en 2017 (accueils de jour, maraudes, services d'accueil et d'orientation).

L'accompagnement vers et dans le logement (AVDL - Etat) représentait en 2014 environ 20 M€ et l'accompagnement social lié au logement (FSL) environ 40 M€.

Les CAF versent aux Foyers de jeunes travailleurs des dotations destinées à financer le volet « animation » de ces lieux de vie (28 M€ en 2018).

Handicap :

L'aide à l'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap mobilisait à la rentrée 2017 80 000 accompagnants (50 000 contrats aidés, 22 0000 accompagnants d'élèves en situation de handicap et 8000 créations de poste annoncées) au bénéficie de 164 000 élèves, auxquels s'ajoutent les élèves scolarisés en ULIS (environ 30 % des 380 000 élèves en situation de handicap scolarisés).[31]

Immigration/Intégration :

Les « actions territoriales d'accompagnement des étrangers en situation régulière » représentaient un montant de 38 M€ en 2018 (source : rapport Taché).

Insertion :

Dans le champ de l'insertion socio-professionnelle, les départements financent des dépenses d'accompagnement, incluses dans les crédits dédiés à l'insertion sans qu'il soit possible d'en déterminer la proportion dans l'enveloppe globale de l'insertion (650 M€ en 2016).

L'Etat finance des structures de l'insertion par l'activité économique (802 M€ en 2015), des missions locales (188 M€ en 2016), et la Garantie jeunes (25M € en 2016).

Dans le Programme opérationnel national 2014-2020 et l'axe « lutte contre la pauvreté et l'inclusion », le FSE cofinance des accompagnements socio professionnels pour un équivalent annuel de 270 M€.

L'AGEFIPH dispose d'un budget de 467 M€ (2018) pour financer des actions en faveur du développement ou du maintien dans l'emploi des personnes handicapées, des actions de formation, des aides techniques etc.

Synthèse

Sans préjudice des double-comptes ni garantie sur l'exhaustivité des données, l'ensemble de ces dispositifs peut être estimé – très grossièrement - à une dépense publique annuelle de l'ordre de 2,5 milliards hors insertion socio-professionnelle (RSA, IAE) et 4 milliards en l'incluant. Une amélioration du suivi statistique du secteur de l'accompagnement serait souhaitable pour affiner l'analyse.

[31] Source : https://informations.handicap.fr/art-AVS-ecole-handicap-853-10124.php

Cette fourchette de 2,5 à 4 milliards d'€ est à mettre en perspective avec l'ensemble des dépenses de protection sociale, soit 690 milliards d'€ ou encore l'ensemble des politiques d'aide et d'action sociale, chiffrées à 70 milliards d'€ par la DREES [32].

Tableau 1 : **Dépenses de protection sociale et parts de l'aide et de l'action sociales dans ces dépenses en 2014**

Champs de la protection sociale	Montant total 2014 (en millions d'euros)	Parts de l'aide et de l'action sociales (en %)				
		État	Organismes de sécurité sociale	Départements	Communes et intercommunalités	Total
Santé[1]	241 448	1	7,2 [2]	3	0	11,2
Vieillesse-Survie[3]	313 368	0	0,3	2,8	0	3,1
Famille[4]	54 096	0	11,9	14	0	25,9
Logement[5]	17 983	0	1,1	0,7	0	1,8
Emploi et Pauvreté-Exclusion sociale[6]	62 936	6	0,9	17,3	3,6 [7]	27,9
Total	**689 830**	**0,9**	**3,7**	**5**	**0,3**	**9,9**

1. Maladie, invalidité et handicap, accidents du travail et maladies professionnelles.
2. Y compris dépenses d'assurance maladie pour les personnes âgées et handicapées hébergées en établissement médico-social.
3. Retraites de droit direct et dérivé, minimum vieillesse, aide et action sociale aux personnes âgées.
4. Prestations familiales, accueil des jeunes enfants, aide sociale à l'enfance.
5. Allocations logement, fonds de solidarité pour le logement.
6. Y compris insertion et réinsertion professionnelle.
7. Dépenses des centres communaux d'action sociale et des centres intercommunaux d'action sociale (CCAS-CIAS) ; il n'est pas possible en l'état actuel de ventiler ces dépenses par risque.

Lecture > Les dépenses de protection sociale en France représentent 689 830 millions d'euros en 2014 ; les dépenses d'aide et d'action sociale représentent 9,9 % de ce montant, dont 5 % pour l'aide sociale départementale.

Champ > France métropolitaine et DROM (hors Mayotte).

Source : DREES, enquête Aide sociale 2014 et Comptes de la protection sociale.

Au-delà des difficultés méthodologiques pour consolider les données chiffrées, quelques constats transversaux s'imposent :

En premier lieu, ainsi que l'Igas le soulignait déjà en 2005, du fait des trains de décentralisation successifs, **la part du budget de l'État dans l'intervention sociale est devenue très faible**.

En second lieu, **les dépenses liées au versement de prestations sont, pour reprendre l'expression du rapport de l'Igas de 2005, « incommensurablement supérieures » à celles de l'intervention sociale.**

Ainsi, comme le relève l'ODAS, en 2016, la dépense d'allocation RSA (9,5 Md€) représente plus de 90 % des dépenses départementales consacrées à l'insertion (10,1 Md€). Les autres postes (accompagnement social, emplois) s'élèvent à 650 millions d'euros et étaient en diminution de - 50

[32] Sources : DREES, enquête Aide sociale 2014 et Comptes de la protection sociale. In L'aide et l'action sociales en France – mai 2017

millions d'euros en 2016 dans un contexte où l'on aurait pu s'attendre à une intensification de l'effort en faveur de l'insertion.

S'agissant de la protection de l'enfance, les dépenses de placement, avec 6 milliards d'euros, absorbent 84 % des ressources totales allouées à l'aide sociale à l'enfance (7,2 Md€ en 2015), tandis que les dépenses de soutien à domicile et de prévention spécialisée n'interviennent que pour 16 % soit 1,2 milliard d'euros (source : ODAS - Assises nationales de la protection de l'enfance 2017).

La structure des dépenses sociales départementales reflète donc une action publique fortement orientée vers la « réparation », sous forme du versement d'allocations et de la « prise en charge » dans des structures dédiées.

L'intervention sociale sous forme de prévention et d'accompagnement social hors établissement est à l'inverse très minoritaire d'un point de vue budgétaire, à l'exception notable des personnes en situation de handicap. Celles-ci bénéficient de dispositifs d'accompagnement budgétairement bien identifiés avec une vocation claire d'inclusion dans le droit commun.

La même structure de dépenses prévaut s'agissant de la branche famille : le montant des prestations légales versées en 2016 s'élevait à 84,3 Md€ tandis que le montant du fonds national d'action sociale (FNAS) arrêté pour 2017 était de 6,3 Md€. Le rapport entre l'action sociale et les prestations légales de la branche famille est donc de 1 à 13. A titre d'illustration, pour l'année 2017, les sommes affectées par la branche famille au soutien à la parentalité s'élevaient à 109 M€ et celles à l'animation de la vie sociale à 209 M€ (budget voté par le CA de la CNAF) soit moins de 0,4 % des prestations légales.[33]

En synthèse, au plan budgétaire, l'accompagnement social pèse beaucoup moins lourd que la redistribution monétaire.

Et, au sein des dispositifs d'accompagnement social, ceux qui sont orientés vers l'insertion socio-professionnelle représentent un poids budgétaire plus important que ceux qui s'inscrivent dans une perspective de développement social ou de prévention des difficultés familiales et sociales sans visée professionnelle directe.

2 LES CARACTERISTIQUES DU PAYSAGE FRANÇAIS DE L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL

2.1 Des acteurs multiples avec des effets de silos et de cloisonnement

Le paysage institutionnel français se caractérise par une grande diversité d'acteurs et une profusion de dispositifs d'accompagnement « experts ». La complexité qui en résulte est fortement ressentie par les personnes en demande d'accompagnement, comme en attestent les verbatims et enquêtes réalisées auprès des usagers.

[33] Cf L'e-ssentiel n°175 - 2017

2.1.1 L'accueil social généraliste : plusieurs portes d'entrée

L'organisation institutionnelle française fait coexister trois portes d'entrée s'agissant de l'accompagnement social généraliste : le département, avec la polyvalence de secteur, les CAF, qui proposent une « offre de service » d'accompagnement à toutes les familles, et les communes, qui accueillent via les CCAS les personnes isolées démunies, dans le cadre d'une articulation explicite ou implicite avec les services sociaux départementaux. L'accueil mis en œuvre par le secteur associatif caritatif constitue de fait une quatrième porte d'entrée.

Ainsi, ne serait-ce que pour un accueil social de premier niveau, il est possible de « se tromper de guichet » et d'être réorienté. La coexistence de plusieurs accueils sociaux généralistes soulève la question de leur articulation et de leur intelligibilité pour les personnes.

Cette complexité institutionnelle explique sans doute l'insistance du collectif ALERTE à promouvoir le principe d'un référent unique de parcours ainsi que celui d'un accueil social inconditionnel de premier niveau.

2.1.2 L'accompagnement expert : « A chaque dispositif son accompagnement »

La plupart des politiques publiques sectorielles déploient des accompagnements spécialisés. Il en résulte une segmentation des dispositifs d'accompagnement à la fois par thématique (logement, insertion, santé, vieillissement, handicap, surendettement…) et par public (familles, jeunes, chômeurs de longue durée, personnes âgées…). Cette organisation permet de développer une offre d'accompagnement spécialisée, avec des « experts » de chaque thématique, en vue de proposer des solutions ajustées aux besoins des personnes. Les CLIC[34] sont une bonne illustration de cet objectif. Le revers de cette organisation, dans laquelle chaque dispositif secrète son propre accompagnement, est de déboucher sur un paysage fragmenté. Pour répondre à cette fragmentation, les pouvoirs publics ont aussi déployé des guichets uniques destinés à faciliter l'accès à des droits dépendant de plusieurs institutions (cf par ex les MDPH), au prix néanmoins d'une complexité organisationnelle encore accrue.

Le fleurissement de dispositifs ad hoc a été souligné dans le rapport Dinet-Thierry de 2012 par une formule ciselée devenue célèbre : **« Addicte aux dispositifs, l'action sociale est fatiguée ».**

Ce fonctionnement sous forme de dispositifs façonne les modes d'intervention des professionnels et compromet la capacité à tenir une posture d'accompagnement global :

« Depuis les années 1990, [l]e positionnement professionnel [du service social polyvalent] se trouve confronté à une logique de fonctionnement par dispositifs. La multiplication des politiques publiques a généré la mise en place de nombreux dispositifs, en réponse à des problèmes spécifiques, qui se superposent et induisent une analyse morcelée et donc des réponses parcellaires. Ainsi, l'usager est envisagé uniquement sous l'aspect de ces différentes difficultés juxtaposées. Les pratiques des professionnels deviennent, de fait, conditionnées par cette logique de saucissonnage, de découpage des problèmes au risque de perdre la dimension du sujet inscrit dans un contexte et dans une histoire. »[35]

---

[34] Centres locaux d'information et de coordination pour les personnes âgées

[35] Cf Revue française de service social N°256 – 2015 – Dossier : La polyvalence aujourd'hui : défis et enjeux, L'ambition de la polyvalence : maintenir un service de proximité p. 32-38

« Les pratiques des travailleurs sociaux/intervenants sociaux s'inscrivent de plus en plus dans des dispositifs ciblés. Cette logique « chaque dispositif possède un accompagnement qui y est lié » génère de nombreuses approches et accompagnements différents pour une même personne qui connaît, de manière simultanée, un accompagnement dans l'emploi, un autre dans le logement, un autre pour des questions d'endettement, etc. Ainsi une même personne peut être « découpée » dans une multiplicité d'accompagnements qui se chevauchent les uns les autres et ne permettent pas, ni pour elle-même ni pour les accompagnateurs, une approche transversale pourtant nécessaire à la sécurisation et à la cohérence de l'intervention. Les pratiques professionnelles des travailleurs sociaux/intervenants sociaux se sont adaptées à cette organisation administrative au détriment de pratiques orientées sur le développement humain et sur le développement du pouvoir d'agir des personnes concernées. »[36]

Encadré 3 : Un exemple de segmentation par public : l'accompagnement des jeunes en difficulté

Le paysage des dispositifs s'adressant aux jeunes en difficulté est particulièrement complexe. Ainsi, on dénombre, dans le domaine de l'accompagnement :

- le « contrat d'insertion dans la vie sociale » (CIVIS),

- l'Accompagnement Intensif des Jeunes (AIJ) délivré par Pôle Emploi, reposant, comme son nom l'indique, sur un accompagnement renforcé,

- des dispositifs régionaux, pouvant bénéficier de financements européens dans le cadre de l'Initiative pour l'Emploi des Jeunes (IEJ).

- l'ANI du 7 avril 2011, qui a permis le financement par le Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels (FPSPP) de l'accompagnement des jeunes, et concerne les jeunes :

  • sortis du système éducatif sans qualification ou sans diplôme, avec une mise en œuvre confiée aux Missions locales ;

  • ou ayant intégré un cursus dans l'enseignement supérieur et rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle, avec une mise en œuvre confiée à l'association pour l'emploi des cadres (APEC) ;

  • ou ayant un diplôme ou une qualification reconnue et rencontrant des difficultés récurrentes pour accéder à l'emploi durable, avec une mise en œuvre confiée à Pôle Emploi.

- la Garantie Jeune, venue, lors de sa phase d'expérimentation, s'ajouter à ces mesures existantes.

- enfin, certaines mesures relevant davantage de la formation s'adressent elles aussi spécifiquement aux jeunes les plus en difficulté, comme les Ecole de la deuxième chance (E2C) et les Etablissements Publics d'Insertion et de Défense (EPIDe).

Source : Rapport final d'évaluation de la Garantie Jeunes - Comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie Jeunes présidé par Jérôme Gautié, Professeur à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Février 2018

Encadré 4 : Un exemple d'accompagnement expert sur mesure : les Points Conseil Budget

L'expérimentation « Points Conseil Budget » a été initiée en février 2016 dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté. Elle vise à identifier, labelliser et mettre en réseau des structures offrant aux ménages des conseils personnalisés, gratuits et confidentiels pour leur permettre d'améliorer la gestion de leur budget et de faire face au mieux à leurs difficultés financières, dans un objectif de prévention du surendettement.

L'architecture retenue pour cette expérimentation distingue deux niveaux d'intervention :
Les « PCB 1 » (52 structures) ou PCB de proximité proposent un accueil physique ouvert à tous et offrent des prestations de diagnostic et d'accompagnement budgétaire ainsi qu'un appui à l'ouverture de droits. Ils ne bénéficient pas de financements complémentaires dans le cadre de l'expérimentation.

---

[36] Pour une R-evolution du travail social – plate-forme de propositions de la FNARS, 2013

Les structures expérimentatrices sont principalement issues de quatre réseaux associatifs – UNAF, Crésus, Fondation Agir contre l'exclusion, Points Information Médiation Multiservices (PIMMS) – ainsi que de centres communaux d'action sociale (CCAS). La plupart des PCB 1 proposaient déjà des services de conseil et d'accompagnement budgétaire avant leur entrée dans l'expérimentation. **Les « PCB 2 »** (PCB experts), en nombre plus limité (6 structures), proposent les mêmes services que les PCB 1, mais également une prestation supplémentaire : ils peuvent intervenir auprès des créanciers d'un ménage (fournisseurs d'énergie, opérateurs téléphoniques, bailleurs, établissements de crédit, etc.) pour rechercher une solution amiable, qui implique souvent une proposition de restructuration de la dette (délais, mensualités, taux d'intérêt, voire remise gracieuse, etc.). A la fin 2016, les structures expérimentatrices, réparties dans 4 régions, avaient accueilli près de 43000 ménages et accompagné plus de 13 000 d'entre eux dans la durée.

Source : Rapport Igas/CGeFi sur les PCB

Encadré 5 : Un exemple de segmentation thématique : l'AVDL

L'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) est un volet de l'intervention sociale en faveur des ménages en difficultés, mis en œuvre par l'Etat. Il s'inscrit dans la stratégie nationale mise en œuvre depuis 2007 qui vise à privilégier l'accès au logement plutôt que le développement, plus coûteux pour l'Etat, de capacités pérennes d'hébergement. Cette stratégie a conduit l'Etat à partir de 2009, à réinvestir le champ de l'accompagnement social des personnes sans domicile ou mal logées, alors même que les départements se sont vus transférer depuis 2005 la gestion des fonds de solidarité pour le logement (FSL) créés par la loi du 31 mai 1990, dite loi Besson. Le dispositif de l'AVDL est issu d'un double constat : - les personnes prioritaires pour l'accès au logement, qu'elles soient sans domicile ou mal logées, ont souvent besoin d'un accompagnement renforcé et assuré dans la continuité pour surmonter à la fois les réticences des acteurs impliqués (bailleurs, communes) et leurs propres difficultés (économiques, psychologiques et relationnelles) *;* - les actions d'accompagnement mises en place par les départements sont parfois insuffisantes pour couvrir les besoins issus des nouvelles orientations de l'Etat. L'AVDL doit ainsi favoriser les sorties réussies de centres d'hébergement ou de logement temporaire vers le logement pérenne, ou proposer un accompagnement adapté à des personnes passant directement de la rue au logement. En 2011, un objectif complémentaire a été assigné à l'AVDL avec la prise en compte des ménages désignés prioritaires pour l'accès au logement par la commission départementale de médiation dans le cadre du droit au logement opposable (DALO).

Source : Rapport Igas/CGDD

La coexistence des « dispositifs » d'accompagnement n'emporte pas nécessairement leur redondance mais est source de complexité

Les récents rapports de l'Igas autour de l'accompagnement social sont plutôt nuancés sur le risque de redondance ou de chevauchements entre les multiples portes d'entrées existantes.

Ainsi, s'agissant des Points Conseil Budget, le rapport de l'Igas considère qu'ils viennent, à bon escient, répondre à des besoins non couverts :

« Les dispositifs publics d'accompagnement social, qu'ils soient spécialisés ou généralistes, ne permettent pas, aujourd'hui, une couverture homogène et exhaustive des besoins des ménages en matière de conseil et d'accompagnement budgétaire et financier. Des besoins non couverts existent, y

compris pour les publics bénéficiant par ailleurs d'un accompagnement social (bénéficiaires de minima sociaux par exemple). (…) Les témoignages recueillis par la mission tendent à suggérer une trop faible prise en compte des problématiques de gestion budgétaire et financière par les dispositifs d'accompagnement social de droit commun. De nombreuses raisons concourent à expliquer cet état de fait, notamment la prédominance des enjeux de protection de l'enfance (dans les polyvalences de secteur) ou d'accès aux droits et d'insertion professionnelle (dans le cadre du RSA) (…) Les dispositifs d'accompagnement spécialisés (accompagnement en économie sociale et familiale, mesure d'accompagnement social personnalisé, la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial, mesure d'accompagnement judiciaire) présentent la caractéristique commune d'être ciblés, soit sur les familles relevant de la protection de l'enfance (AESF, MJAGBF), soit sur les majeurs protégés (MASP, MAJ). Ils ne couvriraient, au total, qu'environ 80 000 personnes (dont 56 000 pour les dispositifs administratifs), une cible qui apparait restreinte au regard des besoins identifiés (…)

Les modalités de l'accompagnement proposé par les PCB1 sont jugées pertinentes. Les leviers d'un accompagnement réussi sont ainsi identifiés :

- Implantation du PCB dans un lieu ouvert à tous, sans rendez-vous, pouvant être fréquenté sous d'autres prétextes, permettant un contact non stigmatisant ;
- Moyens suffisants dédiés à l'écoute, ce que certains services sociaux ou téléphoniques, qui fonctionnent avec des durées d'entretien normées, ne sont pas en mesure de proposer.
- Intervention reposant sur la libre adhésion du bénéficiaire et une approche **nudge**[37]. *« Les bénéficiaires interrogés par BVA mettent particulièrement en avant leur sentiment d'être acteurs de leurs démarches. L'accompagnement qui leur est proposé valorise leur capacité à s'en sortir, un message qui tranche avec celui, plus dévalorisant, tenu par certains créanciers* ».
- Modes d'intervention collectifs, voire communautaires, organisés par certaines associations expérimentatrices, qui sont une piste prometteuse. L'organisation de groupes de parole entre personnes connaissant des difficultés proches semble en effet susceptible de les aider à surmonter leur isolement et à dépasser leur sentiment de honte.

De même, la mission Igas/CGDD sur l'accompagnement social vers et dans le logement conclut à l'utilité de l'AVDL :

« Les investigations conduites dans les trois régions principalement concernées (Ile-de-France, Provence Alpes- Côte d'Azur, Rhône-Alpes) permettent de conclure globalement à une plus-value de ces actions. Cette plus-value se constate pour les bénéficiaires eux même (leur taux de relogement est ainsi supérieur en Ile-de-France à celui des ménages non suivis) mais aussi pour les services de l'Etat (gestion qualitative du contingent préfectoral) et les autres acteurs, bailleurs et opérateurs (amélioration des pratiques) (…) En conclusion, la mission reconnaît à l'AVDL une utilité réelle pour faciliter l'accès au logement des personnes qui en sont le plus éloignés (…) La mission estime, par conséquent, que ce dispositif doit être non seulement maintenu mais conforté. »

Contrairement à leurs intuitions initiales, les rapporteurs de la mission IGAS/CGDD ont constaté que l'accompagnement « vers et dans le logement » mis en œuvre par l'Etat depuis 2009 s'articulait de manière plutôt fluide avec l'accompagnement ASSL mis en œuvre par le conseil général : « *S'agissant de la complémentarité avec l'intervention des conseils départementaux, qui est un objectif*

[37] Incitation non contraignante, visant à informer et orienter en laissant l'individu décider lui-même, « nudge » signifiant « coup de pouce » en anglais.

constant de ce dispositif, la mission n'a pas observé d'effet de substitution, ni dans les départements visités, ni au plan national ».

Dans un cas comme dans l'autre (PCB et AVDL), les recommandations adressées à l'Etat concernent d'abord l'ingénierie budgétaire défaillante de ces dispositifs :

« Les PCB 1 ne perçoivent pas de financements complémentaires dans le cadre de l'expérimentation, ce qui limite structurellement l'ambition du dispositif et sa capacité à toucher des cibles nouvelles (…) pour remplir pleinement les ambitions assignées à ce nouveau dispositif et coordonner des acteurs aux regards différents, une implication volontariste de l'Etat apparaît nécessaire. »

« Le mode de financement de l'AVDL mérite (…) d'être réformé. Les aléas qui pèsent sur la recette rendent en effet ce financement inadapté à la mise en œuvre de mesures d'accompagnement social. Les ressources du fonds se caractérisent par leur extrême volatilité, d'une année à l'autre, et au sein d'un même exercice (…) A compter de 2017, la mission privilégie une réforme qui consisterait à supprimer le contentieux « injonction » et à créer sur le programme 135 une ligne «AVDL » dotée à partir du montant consacré aux astreintes DALO. »

Un récent rapport de l'ANSA (cf supra 2.3.3) dresse également un bilan positif de l'AVDL tout en déplorant les incohérences de son financement : *« Les mesures AVDL étaient financées jusqu'en 2015 pour partie par le programme 177 et pour partie par le fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), abondé par le produit des astreintes prononcées à l'encontre de l'État par le juge administratif dans le cadre du DALO. Depuis 2015, le programme 177 ne contribue plus au financement des mesures d'AVDL, seules les ressources du FNAVDL sont donc mobilisées (…) Pour beaucoup d'acteurs rencontrés, c'est le mode de financement qui interroge, puisqu'il met en contradiction deux objectifs fondamentaux des politiques publiques : assurer d'une part le respect du droit au logement (et donc limiter le nombre d'astreintes prononcées à l'encontre de l'État), et financer d'autre part à hauteur des besoins les mesures d'accompagnement vers et dans le logement. Le financement de l'AVDL par les astreintes DALO met donc en concurrence ces deux objectifs. »*

Ce qui, finalement, est interrogé, est donc moins la pertinence des dispositifs d'accompagnement évalués que la capacité de l'Etat à assurer leur pilotage.

<u>Les conséquences pour les usagers</u>

Dans un paysage éclaté, complexe et cloisonné, la personne demandeuse d'aide peut se retrouver démunie, voire découragée, pour identifier l'acteur le plus à même de l'accompagner. On peut faire l'hypothèse que la complexité institutionnelle précitée n'est pas sans lien avec l'importance du non-recours dans notre pays.

Ce d'autant plus que les catégorisations des publics sont fondées sur des critères qui renvoient les personnes à un statut social dégradé («sans domicile fixe», «travailleur pauvre», «précaire», «handicapé»…), ce qui peut nuire à la capacité de se construire une identité sociale positive, et peut être aussi un facteur de non-recours volontaire aux droits sociaux, par refus de se reconnaître dans les dénominations attribuées (cf par ex. le taux de non recours au RSA-activité).

Remédier à l'hyper-segmentation des accompagnements

Parmi les propositions visant à remédier à l'hyper-segmentation du paysage français et au fonctionnement par silos ainsi induit, on peut mentionner :

- Les tentatives de regroupement des compétences et de simplification institutionnelle
- L'expérimentation engagée autour d'un premier accueil social inconditionnel
- La notion de référent unique de parcours (loi de 2008 sur le RSA)
- La proposition de certains acteurs associatifs (la FNAS notamment) d'aller vers un droit inconditionnel à l'accompagnement social affranchi d'une entrée par dispositif
- Les projets mobilisant les institutions autour d'objectifs de résultat et de « case management » (« zéro sans solution », « territoire zéro chômeur de longue durée »)
- La promotion des démarches visant à « aller vers » les personnes
- L'organisation de « RDV des droits » balayant l'ensemble des droits sociaux
- L'automatisation de l'accès à certains droits sociaux
- La territorialisation des politiques départementales, avec le souci de mieux articuler accompagnements généraliste et spécialisés
- Les approches fondées sur l'empowerment, axées autour du développement social et du travail social communautaire.

Certaines de ces orientations sont développées plus avant dans le rapport (cf 3.2).

2.1.3 La césure entre accompagnement social et accompagnement professionnel

La segmentation entre d'une part, les acteurs chargés de l'accompagnement social, d'autre part, ceux en charge de l'accompagnement professionnel constitue une caractéristique forte du paysage français.

Les CCAS/CIAS, la polyvalence de secteur, les CAF et les associations, reçoivent des personnes fragilisées auxquelles ils dispensent une aide morale, matérielle et financière et des conseils sur le registre de l'accompagnement social.

Parallèlement, l'accompagnement professionnel des personnes en recherche d'emploi est dispensé par d'autres acteurs.

Cette césure peut avoir des effets préjudiciables pour les personnes concernées (mauvaise orientation, multi-accompagnements non coordonnés etc). Les évolutions récentes cherchent à dépasser les limites d'un accompagnement professionnel « statutaire » fondé sur la catégorisation de publics cibles, et à mieux articuler accompagnement sociale et accompagnement professionnel.

2.1.3.1 L'accompagnement professionnel : une approche fondée sur une catégorisation par statut

Le secteur de l'intermédiation professionnelle se caractérise par une forte segmentation, avec des co-traitants de Pôle Emploi (APEC, Missions Locales, réseau CAP-emploi, maisons de l'emploi etc), des sous-traitants et des agences privées spécialisées dans le placement et/ou le coaching.

Selon la situation de la personne sur le marché du travail (demandeur d'emploi ou salarié), mais aussi selon son âge (jeunes de moins de 25 ans, par exemple), son statut (cadre ou non), sa situation particulière (personne en situation de handicap, bénéficiaire des minima sociaux, licencié économique, salarié de grande ou de petite entreprise), les modalités de cet accompagnement diffèrent, qu'il s'agisse de l'opérateur de référence ou des prestations proposées.

Encadré 6 : La généralisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi

Au début des années 2000, la généralisation de l'accompagnement se présente comme une transformation majeure dans le traitement des demandeurs d'emploi en France. Ce changement est alimenté par l'analyse des expériences étrangères (en particulier britannique) et par les préconisations des organisations internationales, à commencer par celles de l'Union européenne, inscrites dans la Stratégie coordonnée pour l'emploi. Plus précisément, il est reproché à la France de privilégier une approche « curative » du chômage, au détriment d'une approche « préventive» qui viserait à prévenir le chômage de longue durée.

Dans cette perspective de développement d'une approche « préventive », le traitement du chômage connaît une inflexion importante en France à partir de 2001, avec la mise en œuvre du Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) par l'UNEDIC et du Projet d'Action personnalisé (PAP) par l'ANPE. Le PARE-PAP introduit une double nouveauté. La première est **la généralisation de l'accompagnement** : il s'agit de développer un suivi renforcé de l'ensemble des demandeurs d'emploi auxquels doit être proposé un accompagnement approprié, en étendant le dispositif d'accompagnement existant (le SNPDE) ciblé sur les jeunes et les chômeurs de longue durée. La deuxième nouveauté réside dans le couplage de cette démarche d'accompagnement renforcé avec une réforme du régime d'indemnisation des chômeurs, [en vue de le rendre plus incitatif à la reprise rapide d'un emploi].

Source : Bernard Balzani, Mathieu Beraud, Ali Boulayoune, Sophie Divay, Anne Eydoux, et al. L'accompagnement vers l'emploi. Acteurs, pratiques, dynamiques. Rapport de recherche. 2008.

Au sein même de Pôle Emploi, les prestations sont modulées en fonction de la catégorie du demandeur d'emploi. Par exemple, les demandeurs d'emploi ne présentant pas de fragilités particulières en termes d'employabilité bénéficient d'un « suivi » (181 demandeurs d'emploi pour 1 conseiller Pôle Emploi en 2015) tandis que les demandeurs d'emploi bénéficiant d'un « accompagnement renforcé » peuvent en principe compter sur une meilleure disponibilité de leur conseiller (108 demandeurs d'emploi pour 1 conseiller Pôle Emploi). [38]

L'approche statutaire permet une plus grande spécialisation de l'opérateur et facilite la gradation de l'accompagnement. Mais elle présente aussi des limites :

Comme le relève le COE[39], cette approche statutaire peut susciter des pertes d'opportunités pour les personnes. Par exemple, certains opérateurs sont seuls compétents pour actionner directement certaines prestations : le bénéfice de la prestation devient alors pour partie subordonné à la nature de l'organisme en charge de l'accompagnement, dépendant lui-même souvent du statut de la personne accompagnée. C'est notamment le cas pour les périodes de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP), qui sont prescrites par Pôle emploi, les Missions locales, les Cap emploi et les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), mais aussi de la prestation de suivi dans l'emploi (PSDE) qui relève de Pôle emploi et des SIAE. S'ensuit le risque que l'accompagnement mis en œuvre soit fonction de la porte d'entrée ou du statut de la personne plus que d'une analyse individualisée de ses besoins.

[38] Source : données Pôle Emploi à fin août 2015

[39] COE, Opus cité

La catégorisation par publics cibles et l' organisation des opérateurs et des prestations en silo qui en découle se révèlent aussi de moins en moins opérantes pour prendre en compte la plus forte porosité entre les statuts (qu'il s'agisse par exemple de la pluriactivité salarié/travailleurs indépendants ou de l'apparition de nouvelles formes d'emploi aux frontières du salariat et du travail indépendant), les transitions plus fréquentes entre salariat et emploi indépendant, les allers-retours entre statuts et le caractère plus heurté des parcours professionnels (c'est notamment le cas des personnes en activité réduite ou de celles qui alternent périodes de chômage et contrats courts).

2.1.3.2 L'accompagnement professionnel au défi d'une approche personnalisée

Les évolutions récentes de l'accompagnement des demandeurs d'emploi tendent d'une part à renforcer l'accompagnement personnalisé, d'autre part à mieux articuler accompagnement professionnel et accompagnement social.

Ainsi, l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi est l'un des axes majeurs de la convention tripartite État/Unédic/Pôle emploi du 18 décembre 2014 qui fixe les objectifs de Pôle emploi pour 2015-2018. Après un premier entretien recentré sur le diagnostic, la convention prévoit un démarrage plus précoce de l'accompagnement, la formalisation d'engagements réciproques entre le demandeur d'emploi et son conseiller dans une logique de responsabilisation et de dynamisation de la recherche d'emploi, et enfin un accès simplifié et accéléré à la formation. Le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), mis en place avec chaque demandeur d'emploi inscrit à Pôle emploi, indique la nature et les caractéristiques de l'emploi recherché, la zone géographique de recherche, le salaire attendu, les actions à mettre en œuvre par Pôle emploi (suivi, prestations, aides) et les actes positifs de recherche d'emploi que le demandeur d'emploi s'engage à accomplir. Il comporte un volet « accompagnement » qui peut être réalisé par des conseillers de Pôle emploi ou confié à des tiers.[40]

Par ailleurs, la prestation « d'accompagnement global » de Pôle Emploi vise à mieux articuler l'accompagnement social et l'accompagnement professionnel via une prise en charge concertée des besoins sociaux et professionnels par un conseiller de Pôle Emploi et un professionnel du travail social. Cette nouvelle forme d'accompagnement monte progressivement en charge : au 1er trimestre 2016, 92 départements s'étaient engagés dans la démarche et 43 800 demandeurs d'emploi avaient pu bénéficier de l'accompagnement global.

2.2 Les logiques à l'œuvre dans les pratiques françaises

2.2.1 Le primat de l'accompagnement individuel sur les approches collectives

2.2.1.1 L'approche dominante : l'aide à la personne

La pratique française de l'accompagnement social se singularise par une forte césure entre accompagnement individuel et accompagnement collectif, au détriment de ce dernier : « *D'un côté un univers rationnel légal, essentiellement procédural, hérité d'une logique d'intervention verticale définissant des populations cibles, des ayants droit, des seuils et des conditions d'accès, avec des agents*

---

[40] Source : rapport du COE

chargés de distribuer des prestations fixées à l'avance et d'en vérifier le bien-fondé (…). De l'autre, une intervention globalisée, peu prescrite, fondée sur un idéal de démocratie participative et donc construite sur une logique de coproduction avec l'usager» (Chopart 1998.)

De fait, notre législation sociale, fondée sur des droits-créances individuels, alimente des modes d'intervention fondés sur des prestations et des dispositifs. L'intervention sociale consiste notamment à instruire des demandes d'accès à des prestations et des dispositifs légaux auxquels les « ayant-droits » accèdent sur la base de critères juridiques et/ou en contrepartie d'efforts et d'actes d'insertion symbolisés par un contrat.

Dans cette configuration, l'accompagnement mis en œuvre est d'abord individuel et se situe dans une logique d'aide à la personne. Ainsi, au sein des conseils départementaux, les espaces professionnels du travail social sont d'abord organisés autour de la gestion et de l'accès à des dispositifs individuels (RSA, FSL, FAJ, secours financiers…), et non vers le développement social.

Le mode opératoire généralisé des assistants de service social en polyvalence de secteur, à savoir la permanence, illustre cette réalité : les personnes viennent, avec ou sans rendez-vous, rencontrer l'assistant de service social et exposer leurs problématiques, en miroir du modèle médical (relation duelle, colloque singulier, professionnel/usager).

2.2.1.2 Des modes de fonctionnement qui laissent peu de place aux pratiques collectives

Comme le soulignait déjà le rapport de l'Igas de 2005, *« le faible développement du travail collectif, qui reste cantonné dans des secteurs d'intervention spécifiques et relativement coupé du travail social individuel, est une caractéristique du modèle français d'intervention sociale (…). Cette coupure entre individuel et collectif constitue une faiblesse majeure, la difficulté à prendre en compte l'individu dans son environnement et l'impossibilité pour le travail individuel de s'appuyer sur les solidarités collectives contribuant à limiter la portée et les résultats de l'intervention sociale. »*

Non seulement les espaces de travail individuel et collectif sont des espaces séparés (CSTS, 2010), mais les modes de fonctionnement en vigueur laissent peu de place aux pratiques collectives.

Le travail social collectif apparaît ainsi comme la victime collatérale de la massification des problèmes sociaux qui fait de l'accès aux droits, parfois en urgence, une tâche prioritaire assignée aux travailleurs sociaux.

Pourtant, depuis une quinzaine d'années, les rapports et les injonctions se succèdent pour plaider en faveur d'un rééquilibrage entre l'ISIC (intervention sociale d'intérêt collectif) et l'ISAP (intervention sociale d'aide à la personne) dans la formation et les pratiques professionnelles. L'importance de faire une plus grande place au développement social dans l'enseignement et les pratiques est également soulignée.

Comme le résumaient Michel Dinet et Michel Thierry en 2012, *« pour conjurer l'effritement du corps social, de nouvelles réponses sont à construire en conjuguant une solidarité de droit à garantir et une solidarité d'engagement à promouvoir.* ***L'action sociale ne peut plus se contenter d'apporter des réponses spécifiques et sectorielles aux personnes fragilisées mais doit aussi favoriser la revitalisation éducative, relationnelle, civique du territoire dans lequel vivent les personnes****. »*

L'enjeu, tel que présenté par le CSTS dans un avis d'octobre 2015 sur le développement social et l'ISIC, est *« une recomposition des modalités de socialisation et d'un « être avec les autres ». Ainsi, intervenir auprès de ces populations ne peut se concevoir et se réaliser sans penser leurs*

appartenances culturelles, familiales, religieuses, territoriales. Ceci vaut pour toutes les modalités du travail social, plus spécifiquement pour celles qui mettent l'accent sur le développement des capacités d'action collective d'une communauté ou d'un groupe d'appartenance et qui se veulent facteur de changement politique et social, dans une interaction permanente avec les professionnels concernés. C'est le sens du travail social communautaire qui contribue à favoriser l'engagement des personnes et des groupes dans une action collective, ce qui va plus loin que la seule démarche participative. »

2.2.2 L'importance du prisme gestionnaire

2.2.2.1 Informatisation et nouvelles technologies

Le mouvement d'informatisation des années 1990 a pénétré l'action sociale par deux voies : la dématérialisation de l'administration (e-administration) et l'informatisation des dossiers sociaux.

Au niveau des pouvoirs publics, cette dynamique d'informatisation contribue à une diminution des dépenses grâce à la dématérialisation et à une rapidité de traitement accrue. Elle permet une meilleure connaissance des publics et des besoins sociaux et fournit des outils précieux d'aide au pilotage des politiques sociales. Au niveau individuel, l'informatisation accélère l'ouverture de droits, renforce l'égalité de traitement, facilite la coordination des acteurs et la continuité des actions au service de l'usager via le partage d'informations utiles.

Plus récemment, le développement des technologies numériques permet aussi de mettre en œuvre des offres de service innovantes et des modes d'accompagnement adaptés à certains segments de population. On peut citer à cet égard la mise en place par Pôle emploi de l'accompagnement « 100 % web », l'expérimentation des « promeneurs du Net » conduite par la CNAF dans le champ de la prévention de la radicalisation, de même que la mise en ligne de tutoriels (la Garantie Jeunes, faire une demande d'APL…) ou encore l'offre de missions de service civique en ligne sur la plate-forme de l'Agence Nationale du Service Civique.

Concernant le travail social, l'outil informatique a fortement rejailli sur les pratiques professionnelles, avec l'irruption des écrans dans le face à face entre professionnel et usager.

L'informatique tend à imposer sa propre logique de découpage en tâches. Les grilles de saisie amènent à catégoriser les personnes dans des statuts préétablis (parent isolé, demandeur d'emploi de longue durée, allocataire du RMI…), au risque d'induire une stigmatisation des personnes et d'alimenter une forme de standardisation de l'accompagnement social qui se décline en « dispositifs », « mesures », ou « parcours » dont le contenu tend à être normalisé en terme de durée, de contenu ou d'intensité (par ex : AEMO simple : une visite d'éducateur par mois/ AEMO renforcée : deux visites par semaine etc). L'outil informatique nourrit aussi chez les professionnels la crainte de modes d'évaluations prioritairement quantitatifs et statistiques (entrée/sortie de dispositifs, durée moyenne d'un dispositif) au détriment de la dimension qualitative de l'accompagnement

Dans un avis de 2009[41], la commission déontologique du CSTS pointe *« l'illusoire prédictibilité des comportements et des parcours »* et met en garde vis-à-vis de la technicisation de l'action sociale qui peut entrer en conflit avec la composante relationnelle et humaine nécessaire à une pratique sociale de qualité, fondée sur la parole et l'élaboration concertée d'un plan d'aide avec l'accord de la

[41] Avis de la commission éthique et déontologique du Conseil supérieur de travail social (CSTS), octobre 2009

personne. Le CSTS invite à une régulation éthique afin d'éviter que, « *dans le contexte d'une logique de rationalisation légitime en soi, les objectifs institutionnels et organisationnels ne finissent par surdéterminer l'intervention sociale envers les usagers* ».

Une régulation éthique et juridique permanente est également indispensable vis-à-vis des possibilités accrues d'échanges de données personnelles et d'informations sensibles : seule l'information potentiellement utile pour l'usager doit être demandée, le partage de cette information doit se faire entre professionnels habilités, et ne doit concerner que ce qui est nécessaire et suffisant

Enfin, la digitalisation croissante des interactions avec les usagers est aussi porteuse de risques d'éviction et de fracture numérique. Dans un avis du 17 décembre 2015 sur le projet de loi numérique, le Défenseur des droits recommandait à cet égard *« que soit instaurée une clause de protection des usagers vulnérables pour toute procédure de dématérialisation d'un service public, en prévoyant l'obligation d'offrir une voie alternative au service numérique* ».

2.2.2.2 Rationalisation, « procéduralisation », standardisation sur fond de contrainte budgétaire

Dans un contexte de massification de la précarité, les conseils départementaux, à qui des compétences de plus en plus nombreuses ont été transférées, tendent à s'inscrire dans une problématique de maîtrise des dépenses liées à l'organisation du travail. Une tendance à la rationalisation de l'intervention sociale s'est imposée, l'enjeu du traitement de masse conduisant aussi à « procéduraliser » l'action sociale, avec une séquence diagnostic > orientation > dispositifs.

Cette évolution s'accompagne de transformations en profondeur des formes d'encadrement de l'action des professionnels à travers le poids croissant de logiques gestionnaires et managériales instaurant simultanément des modèles normatifs (démarche qualité, référentiel d'intervention, bonnes pratiques) et des procédures contraignantes facilitant le contrôle et le pilotage à distance (appels à projets, contrats, indicateurs et tableaux de bord à renseigner, etc.). Cette normalisation de l'intervention sociale, pour des raisons économiques (recherche de productivité, maîtrise des coûts), managériales (pilotage à distance) et juridiques (réduction des risques de contentieux) induit une remise en cause de l'autonomie des professionnels historiques du travail social (BONNY, Y., 2010).

<u>L'extension progressive des logiques gestionnaires à tous les champs de l'accompagnement</u>

Le COE observe une évolution analogue des pratiques de **l'accompagnement professionnel** des demandeurs d'emploi au cours des années 1990-2000 : *« Mise en œuvre dans un contexte de chômage de masse mais également d'émergence de la notion d'activation au niveau européen, cette rationalisation des pratiques s'est notamment traduite par la volonté de structurer l'accompagnement en parcours, une certaine standardisation du contenu des prestations des opérateurs et le renforcement de l'objectif du retour rapide en emploi. Ces modifications ont conduit peu à peu à la diminution du temps laissé à la dimension de soutien psychologique que pouvait représenter l'accompagnement dans certaines structures : les conseillers ont moins de temps et sont généralement invités à s'inscrire dans des scénarios très précis d'accompagnement. »*

Dans le champ de la **protection de l'enfance**, les départements se sont également employés à rationaliser l'allocation des moyens publics : les enveloppes budgétaires sont fréquemment calibrées sur la base d'un volume d'activité cible, les opérateurs associatifs étant incités à maintenir à un niveau élevé le nombre de mesures d'accompagnement. Ainsi, certains éducateurs peuvent

avoir « en portefeuille » 40 mesures d'AEMO ou d'AED, ceci rejaillissant sur la fréquence et l'intensité du travail d'accompagnement des mineurs. En 2006, le CSTS observait, dans un avis sur la protection de l'enfance[42] : « *Il arrive fréquemment que des services judiciaires ne puissent intervenir que six mois après qu'ils soient saisis par les juges pour enfants. La question des moyens humains, matériels et financiers est posée* ». Au cours des contrôles de services départementaux d'aide sociale à l'enfance qu'elle effectue régulièrement, il n'est pas rare que l'Igas ait constaté qu'une mesure d'AEMO mette plusieurs mois à être effective, et que sa traduction concrète avant l'échéance de la mesure se limite à trois ou quatre rencontres avec le mineur réputé « protégé ». L'efficacité de tels accompagnements et leur capacité à étayer des situations familiales complexes, est à questionner. Dans son rapport d'activité 2016, le Défenseur des Droits indique à cet égard : *« la protection de l'enfance reste en 2016 le premier motif des saisines du Défenseur des droits en matière de défense des droits de l'enfant. Les réclamations reçues alertent, de manière extrêmement préoccupante, sur l'insuffisance des moyens dédiés à la protection de l'enfance, depuis la prévention jusqu'à la prise en charge des jeunes majeurs. Réduction drastique des moyens alloués par les départements à la prévention spécialisée, non-exécution des décisions judiciaires de placement faute de place, insuffisances dans le déploiement des PPE, défaillances dans la prise en charge des MNA, manque de solutions de soins, psychiatriques et médico-psychologiques, pour les enfants et adolescents confiés à l'aide sociale à l'enfance, engorgement des lieux de rencontre enfants-parents ».*

Dans ce contexte, les accompagnements intensifs voulus par la loi du 5 mars 2007 (AEMO et AED renforcées, placement séquentiel, placement à domicile etc) ont tardé à se développer, d'autant plus que le fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNPE), initialement créé pour compenser les charges pour les départements des innovations de la loi de 2007, a vu son utilisation réorientée sur la prise en charge des MIE/MNA. La capacité de notre système de protection de l'enfance à individualiser la réponse éducative et à proposer des accompagnements sur mesure – le cas échéant intensifs – reste largement perfectible.

L'expérience d'accompagnement global et familial développée dans certains départements comme en Ille-et-Villaine mérite d'autant plus d'être signalée, car elle permet de contourner les risques d'une standardisation par le bas de l'accompagnement qui peuvent résulter d'une approche prioritairement gestionnaire.

Encadré 7 : Une mesure d'accompagnement global et familial expérimentée en Ille-et-Vilaine

Depuis février 2014, le département d'Ille-et-Vilaine expérimente et développe une approche originale dans le cas des mesures administratives de placement. L'accompagnement éducatif à domicile familial global (AEDFG) cible l'intervention non sur un enfant, mais sur la famille et propose une approche globale, afin d'inclure, au-delà de l'aspect éducatif, les questions de santé, de logement ou d'insertion.

Concrètement, les enfants bénéficiant d'une mesure éducative administrative (par opposition aux mesures judiciaires, décidées par le juge pour enfants) entrent dans un parcours AEDFG qui se caractérise par :

- une diminution du nombre d'enfants suivi par travailleur social (26 au lieu de 32) ;

- les travailleurs sociaux consacrent une journée par semaine aux actions collectives ;

- les parents participent aux réunions qui les concernent, elles ne se tiennent qu'avec des personnes connues d'eux ;

- les travailleurs sociaux bénéficient d'une formation pour mettre les parents en situation d'exprimer ce qui les concerne.

L'un des prolongements de cette expérience pourrait être la mise en place d'une mesure de placement unique : les associations se verraient déléguer par le département le soin de moduler dans le temps le type d'accompagnement

[42] Réflexions et propositions du CSTS pour une réforme de la protection de l'enfance , mars 2006

éducatif mis en œuvre, en fonction des besoins de l'enfant, sans avoir à repasser devant le juge. L'objectif visé par l'idée de mesure unique, notamment portée par l'ODAS, est d'éviter les ruptures de parcours.

Source : ODAS

La récente réforme de la tarification et de la contractualisation des Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS) fournit une autre illustration des logiques gestionnaires de plus en plus présentes dans le pilotage des politiques sociales : en novembre 2017, la Direction Générale de la Cohésion Sociale a annoncé la réforme au 1er janvier 2018 de la tarification et de la contractualisation des CHRS. Cette réforme, qui s'inscrit dans le cadre d'un objectif d'économies budgétaires de 100 millions d'euros en 5 ans, (finalement ramené à 57 millions), vise aussi une allocation plus efficiente des concours publics.

S'agissant de l'accompagnement social en établissement, les outils de pilotage mobilisés en l'occurrence (tarifs plafonds opposables et groupes homogènes d'activités et de mission) sont sous-tendus par la possibilité de définir un coût normalisé de la prestation « hébergement + accompagnement ». La convergence tarifaire, historiquement initiée dans le champ des établissements de santé (point ISA, PMSI, T2A etc.), a progressivement gagné le champ médico-social, et trouve aujourd'hui de nouveaux terrains d'application dans le champ de l'action sociale, d'où la crainte de certains acteurs d'une standardisation ou d'un nivellement par le bas de l'accompagnement[43].

2.2.3 L'ère du contrat et du parcours individuel

La persistance de la crise et du sous-emploi s'accompagne d'une législation sociale qui fait de plus en plus référence à la responsabilité individuelle. Ces références aux droits et devoirs tendent à instaurer ce qu'Isabelle Astier nomme *« un retournement de la dette sociale ».* Là où, dans l'imaginaire révolutionnaire et le préambule de la constitution hérité de la résistance, la société avait pour devoir d'être solidaire envers les plus fragiles, c'est l'individu qui, aujourd'hui, devient responsable de son insertion et doit attester, via son inscription dans un « parcours » ou la signature d'un « contrat », de sa volonté de « sortir » d'une situation parfois qualifiée d'assistance.

Ce retournement serait advenu au moment où il est apparu que la reprise économique n'entraînait pas une résorption du nombre des allocataires du RMI : *« Le retournement de conjoncture du début des années 2000 n'a pas conduit à une remontée des explications sociales de la pauvreté, mais voit le maintien à un taux très haut de la mise en cause de facteurs personnels dans l'explication de celle-ci»* (Duvoux, 2006).

L'omniprésence du contrat et du projet individualisé traduisent pour partie un glissement des représentations collectives et de la finalité de l'action sociale : de « créancier », l'individu accompagné devient « redevable » vis-à-vis de la collectivité, il doit justifier de ses efforts d'insertion pour continuer à bénéficier d'un revenu de remplacement. *« Ce qui auparavant était*

---

[43] Cf ITW du directeur général de la FAS : *« Actuellement, le coût moyen en CHRS est de 15 000 euros par place et par an. Mais certaines structures atteignent les 20 000 €. Pourquoi une telle différence ? Tout simplement parce que ces CHRS plus coûteux sont surtout ceux qui mettent en place des innovations et qui accueillent les publics les plus en difficulté (sortants de prisons, prostitués, femmes battues). C'est la plus-value des centres d'hébergement de mettre en place des ateliers d'emploi, un accès à la culture et à la santé ou des ateliers à la vie active lesquels proposent des activités à des personnes très éloignées du marché du travail. »* In TSA – 24/11/2017

surmonté comme le fardeau d'une classe sociale doit être de plus en plus fréquemment pris en charge individuellement, comme une défaillance personnelle à résoudre soi-même » (Astier, 2010).

Dans cette optique, certains auteurs voient dans le recours croissant au vocable de l'accompagnement, du contrat et du projet individuel le paravent d'une certaine violence institutionnelle : en mettant l'accent sur la responsabilité individuelle, cette terminologie permettrait d'occulter l'échec des pouvoirs publics à endiguer le chômage de masse et renverrait commodément le devoir d'insertion sur les chômeurs eux-mêmes.

De fait, les évolutions législatives dans le champ de l'accompagnement professionnel depuis les années 2000 sont marquées par une accentuation des obligations qui pèsent sur les personnes accompagnées. Le contrat auquel s'adosse l'accompagnement traduit certes la manifestation de l'engagement de la collectivité à soutenir la personne, mais il met aussi celle-ci sous contrainte,

Ainsi, le demandeur d'emploi doit pouvoir « justifier d'actes positifs et répétés de recherche d'emploi » (code du travail, art R.311-3-5), sous peine de sanctions graduées (suspension des allocations, radiation)[44]. D'un point de vue sémantique, on relèvera que cette gradation des sanctions repose sur la notion de récidive, habituellement mobilisée dans le champ du droit pénal.

L'accompagnement social oscille ainsi entre un « droit à » accompagnement garanti par la société et une obligation faite aux personnes, manifestée par la signature d'un engagement contractuel obligatoire. La loi du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) prévoit ainsi que tout allocataire sans emploi ou avec un revenu d'activité professionnelle inférieur à 500 euros par mois est soumis aux « droits et devoirs du bénéficiaire du RSA » et doit signer un contrat. La loi garantit la possibilité de bénéficier d'un accompagnement social et professionnel adapté, organisé par un référent unique. En contrepartie, le bénéficiaire s'engage à rechercher un emploi, à entreprendre les démarches nécessaires à la création de sa propre activité ou à effectuer les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle.

Cette injonction en direction du contrat, du parcours et de la responsabilité individuelle suscite au demeurant des critiques, parfois radicales :

Pour l'ANAS, « un palier déterminant a été franchi, particulièrement pour la polyvalence de secteur, avec l'arrivée du RMI et de son contrat d'insertion, désormais appelé contrat d'engagement réciproque dans le cadre du RSA. En effet, dans le cadre de ce dispositif, le contrat n'est pas une initiative de l'institution mais est explicitement prévu par le législateur et devient une démarche obligatoire pour tout bénéficiaire du RSA qui serait considéré comme devant être « accompagné » par un service social. (…) cette contractualisation obligatoire situe la relation entre l'assistant social et la personne dans un schéma d'aide contrainte. »[45]

Dans un rapport de 2011 sur l'insertion des bénéficiaires du RSA, La Cour des Comptes observe : *« le contrat d'insertion est trop souvent considéré comme une obligation légale, une contrainte pour le*

---

[44] La loi de cohésion sociale remanie en 2005 les articles portant sur les obligations associées au versement d'un revenu de remplacement. Cela se traduit par un durcissement des obligations en matière de recherche d'emploi. Le demandeur d'emploi doit pouvoir « justifier d'actes positifs et répétés de recherche d'emploi de créer ou de reprendre une entreprise » (code du travail, art R.311-3-5 révisé par la loi de CS)

[45] La vision communément admise du contrat d'insertion comme une obligation pesant sur l'allocataire traduit une évolution profonde des représentations collectives : en effet, lors de la mise en place initiale du RMI, le contrat d'insertion n'était pas la contrepartie du versement de l'allocation, mais signalait l'obligation que la société se donnait à elle-même de tout faire pour faciliter l'insertion des bénéficiaires.

bénéficiaire comme, du reste, pour le référent. Dans ces conditions, le contrat est renseigné comme un formulaire de type administratif, et non comme un outil au service du parcours d'insertion».

Pour G. Mauger (2001), la généralisation de la sémantique du projet, du parcours individualisé, de l'accompagnement personnalisé etc. correspond à *« de nouvelles formes d'encadrement du non emploi », *ce *« travail de requalification de la personne »* visant à *« inculquer ou conforter une sorte d'habitus entrepreneurial »* afin que peu à peu, le chômeur devienne *« entrepreneur de soi-même »*.[46]

Selon Michel Autès, *« le nouveau paradoxe du social est de produire des réponses de plus en plus individualisées, dont le modèle est celui du parcours individuel d'insertion, construit autour d'une large gamme d'offres de services substitutifs à l'emploi, dans le cadre d'une rhétorique de la réponse globale et territoriale à la question sociale [...]. »*[47]

Pour Margot Breton, *« l'institution politique peut en tirer bénéfice en écartant ainsi toute étiologie sociale et collective des phénomènes d'exclusion, et en dégageant par là sa responsabilité propre. On mesure néanmoins le poids accru exercé sur les plus faibles socialement, qui se trouvent ainsi de surcroit désignés comme responsables des situations d'échec vécues, ajoutant l'insulte au mal. »*[48]

2.2.4 Entre soutien et contrôle : un accompagnement social souvent prescrit

Le rapport de l'Igas sur la cartographie de l'accompagnement social soulignait la part importante de l'autorité judiciaire en tant que prescripteur d'accompagnement.

De fait, l'intervention du juge est loin d'être marginale dans l'accompagnement social des ménages fragiles. La contrainte judiciaire pour la gestion du budget familial ou la gestion des prestations sociales s'élève à environ 30 000 mesures soit potentiellement une centaine de milliers de personnes en tenant compte des membres des ménages concernés : 15 591 mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF) étaient en cours en 2015, 12668 mesures d'accompagnement social personnalisé (MASP) étaient en cours fin 2014, et 8 640 mesures d'accompagnement judiciaire (MAJ) étaient en vigueur en 2015 (source : enquête DGCS). Cet accompagnement prescrit est parfois vécu comme « une petite mort civile », quand bien même il vise à protéger les personnes concernées.

La place du juge est également particulièrement prégnante dans le champ de la protection de l'enfance. Dès 2001, le rapport Naves-Cathala pointait la prédominance des placements judiciaires (dans 66 % des cas) sur les placements administratifs contractualisés avec les parents. Sur longue période, l'effritement de l'accueil provisoire constitue une tendance continue. Ainsi, en 2016, les accueils provisoires ne représentent plus que 12 % des placements[49]. Un déséquilibre similaire se retrouve pour les mesures éducatives, ordonnées à 68 % par le juge (AEMO) et contractualisées dans seulement 32 % des cas (AED). L'« aide » sociale à l'enfance est donc de plus en plus souvent ordonnée par le juge et de moins en moins conduite sous une forme contractualisée, alors même qu'aux termes de la loi, l'intervention de l'autorité judiciaire devrait être réservée aux situations de

---

[46] Cf Bernard Balzani, Mathieu Beraud, Ali Boulayoune, Sophie Divay, Anne Eydoux, et al.. L'accompagnement vers l'emploi. Acteurs, pratiques, dynamiques. Rapport de recherche. 2008
[47] Michel Autès, Les paradoxes du travail social, 1999
[48] Margot Breton, Les étapes de l'empowerment en régime démocratique : vers un modèle de pratique, 1997
[49] Cf Etudes et Documents DREES – Enquête sur les bénéficiaires de l'aide sociale départementale - Oct 2017 – 13560 accueils provisoires en 2016 contre 109 870 placements judiciaires (hors placements directs). 48 800 AED contre 111890 AEMO.

danger, d'urgence ou de non adhésion de la famille. De subsidiaire en théorie, l'intervention du juge est devenue en pratique la modalité usuelle d'intervention de notre système de protection de l'enfance.

Le taux élevé de transmission au parquet des informations préoccupantes, alors même qu'une majorité des situations concerne des situations de carence éducative, constitue un autre indicateur de cette inclination collective en faveur du recours au juge.

« Ce qui me pèse, c'est le côté contrôle social (…) quand c'est un signalement judiciaire pour carence éducative, c'est un peu dur (…) j'essaie de me dire que le signalement judiciaire, c'est quand même une aide qu'on apporte à la famille, un cadre. Mais il y a quand même ce côté judiciaire, pour moi ce n'est pas banal. » [50]

2.3 Zoom sur quelques politiques publiques emblématiques

Afin d'éclairer le contenu opérationnel de l'accompagnement social, quelques dispositifs significatifs ont été passés en revue : l'accompagnement social développé par les CCAS/CIAS, l'accompagnement des bénéficiaires du RMI/RSA, l'accompagnement social mis en œuvre par les CAF, l'accompagnement vers le logement, l'accompagnement des étrangers primo-arrivants, et, enfin, l'accompagnement social développé par le secteur associatif.

Le parti-pris cursif de ce travail de capitalisation a obligé à faire des choix parmi les dispositifs d'accompagnement présentés. De ce fait, tous les thèmes et tous les publics n'ont pas pu être abordés.

2.3.1 L'accompagnement social développé par les CCAS-CIAS

Les quelque 4 000 CCAS-CIAS fédérés au sein de l'UNCASS représentent un budget consolidé de 2,6 milliards d'euros et interviennent dans 8 000 communes correspondant à 70 % de la population française (source : Unccas).

Aux termes de l'article 123-5 du code de l'action sociale et des familles, les compétences obligatoires des CCAS/CIAS sont les suivantes :

- assurer l'instruction des demandes d'aide sociale et la transmission des dossiers à l'autorité chargée de statuer sur la demande (conseil départemental, caisse d'allocations familiales, etc.) ;
- domicilier les personnes qui n'ont pas de résidence stable et ont un lien avec la commune ;
- réaliser annuellement une analyse des besoins sociaux (ABS).

<u>A ce socle obligatoire peuvent s'ajouter des missions facultatives :</u>

- l'octroi de prestations en nature ou en espèces, remboursables ou non ;

---

[50] Mme A, 45 ans, assistante sociale, citée par Delphine Serre in « La judiciarisation en actes – Actes de la recherche en Sciences Sociales – 2001 N°136-137 pp 70-82

- la création et la gestion en services non personnalisés d'établissements et de services sociaux et médicosociaux (foyers-logements, EHPAD, services d'aide à domicile etc.) ;
- des actions spécifiques en direction des jeunes et des adolescents ;
- des actions en direction des personnes en emploi aux ressources modestes ;
- l'accompagnement de familles ou de personnes en difficultés financières, personnelles ou d'insertion ;
- le soutien aux personnes sans domicile.

En pratique, les domaines d'intervention privilégiés des CCAS/CIAS sont la lutte contre l'exclusion et l'aide aux personnes âgées[51] :

- 81 % conduisent une action de lutte contre les exclusions
- 52 % développent des services à domicile
- 44 % mènent une action d'animation et de prévention pour les personnes âgées
- 25 % gèrent des établissements d'accueil pour personnes âgées
- 23 % interviennent en soutien au logement et à l'hébergement
- 14 % conduisent une action dans le domaine de la petite enfance
- 9 % conduisent une action dans le domaine de l'enfance/jeunesse
- 4 % mettent en œuvre des dispositifs à destination des personnes en situation de handicap

L'analyse des besoins sociaux et les tendances observées par les CCAS :

Le baromètre social de l'Unccas :

Le baromètre social de l'Uncass permet de renseigner sur l'analyse des besoins sociaux et sur leur évolution. Ainsi, selon l'enquête d'octobre 2014:

- Les éléments déclencheurs des nouvelles demandes d'aides adressées aux CCAS sont : l'accès aux soins (21 % des réponses), le surendettement (55 %), la modification des conditions d'emploi (57 %) et enfin, les difficultés quotidiennes (88 %)
- Le paiement des factures d'énergie et des loyers est en tête des difficultés quotidiennes citées (par 96 % des CCAS)
- 64 % des CCAS ont augmenté le budget consacré aux aides facultatives au cours des trois dernières années
- 59 % ont fait évoluer les critères d'attribution de leurs aides au cours des dernières années, en majorité au profit d'un élargissement des conditions d'éligibilité
- 48 % des CCAS estiment que les ménages en difficulté renoncent à assumer leurs dépenses de santé
- 44 % des CCAS jugent que le non-recours aux droits sociaux ou aides légales est important sur leur territoire
- L'accès aux soins émerge comme un nouvel enjeu d'intervention des CCAS (cité comme une priorité par 36 % des CCAS).

[51] Enquêtes et observations sociales, Panorama des domaines d'interventions des CCAS et CIAS, Mai 2011

Parmi les tendances observées il convient de souligner la hausse de la hausse de la précarité énergétique, passée de 10,5 millions de personnes concernées en 2006 à 12,1 millions en 2013 (chiffres ONPE).

80 % des CCAS octroient des aides financières à l'énergie sur leur budget propre, représentant 16,8 Millions d'euros d'aides au bénéfice de 122 000 ménages. Au-delà des aides pécuniaires, plus de 6 CCAS sur 10 ont développé des actions volontaristes d'accompagnement social: accompagnement budgétaire, aide à la lecture des factures d'énergie, actions collectives ou individuelles de sensibilisation aux éco-gestes et à la maîtrise de l'énergie.[52]

2.3.2 L'accompagnement des bénéficiaires du RMI/RSA : des promesses mal tenues

2.3.2.1 Le département, acteur pivot de l'insertion sans détenir les leviers d'action propres à agir sur l'emploi

Avec la création du RMI, le département est devenu la principale institution en charge d'accompagner les personnes en marge du monde du travail.

Or, comme le soulignait Guido de Ridder[53], le service social s'est trouvé au départ dans une position très inconfortable lors de l'instruction des contrats d'insertion du RMI. Les compétences professionnelles des assistantes sociales, axées essentiellement sur la sphère privée et familiale, ne les préparaient pas forcément à se pencher sur le montage de projets individuels dans la sphère professionnelle et économique. Leurs méthodes, privilégiant le tête à tête avec l'usager et utilisant des techniques et un langage de type « psycho-relationnel » ne les prédisposaient ni à mobiliser les partenariats requis par la mise au point des parcours, ni à la nécessité de partager et de voir éventuellement mis en cause leur diagnostic dans le cadre collectif des commissions locales d'insertion (Igas, 2005).

Même une fois ces difficultés levées et l'adaptation des professionnels à leurs nouvelles missions réalisée, un paradoxe institutionnel subsiste : le département est responsable de l'insertion des bénéficiaires du RMI (devenu RSA) sans détenir de leviers propres à agir sur le monde du travail, ces leviers relevant davantage de la région (apprentissage, formation professionnelle), de l'Etat (incitations à l'embauche, exonérations, contrats aidés…) et de Pôle Emploi.

Le rapport Klein-Pitollat sur l'accompagnement des bénéficiaires du RSA remis au Premier ministre en septembre 2018[54] rappelle sans fard cette réalité : *« chef de file sans obligation de résultat, le département n'a pas de pouvoir de direction vis-à-vis des autres acteurs. Ainsi, la bonne volonté demeure actuellement le seul levier d'action pour conduire efficacement cette politique publique* ».

[52]Source : Précarité énergétique Comment les CCAS/CIAS agissent, de l'accès aux droits à l'accompagnement global - Principaux résultats de l'enquête 2016/2017

[53] Cf Les nouvelles frontières de l'intervention sociales, Guido de Ridder, 1997, ed. L'Harmattan

[54] https://www.gouvernement.fr/partage/10479-rapport-de-claire-pitollat-et-mathieu-klein-sur-l-accompagnement-des-beneficiaires-du-rsa

2.3.2.2 Du RMI au RSA

L'ambition initiale du RSA : renforcer l'accompagnement

La remise en cause du RMI s'était appuyée sur la critique de son volet insertion, régulièrement dénoncé comme un échec de la réforme de 1988. Aussi, la création du RSA visait à renforcer l'accompagnement des allocataires.

La loi du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion a substitué le RSA au RMI et à l'API, et réorganisé l'accompagnement des bénéficiaires du RSA. La loi a rendu cet accompagnement obligatoire pour les bénéficiaires qui sont dans le champ des « droits et devoirs »[55] et prévu un droit à l'accompagnement social et professionnel pour tous les autres. Un « référent unique » devait être désigné au sein de l'organisme assurant le suivi du bénéficiaire pour organiser l'accompagnement.

L'une des plus-values attendues de la création du RSA concernait l'insertion professionnelle des allocataires : ces derniers devaient désormais être prioritairement dirigés vers le service public de l'emploi afin d'être mieux accompagnés dans leur retour à l'emploi, et non plus laissés à eux-mêmes ou aux seules mains des travailleurs sociaux.

La priorité donnée par le législateur à l'accompagnement professionnel

L'article L. 262-29 du CASF créé par la loi du 1er décembre 2008 donne la priorité à l'accompagnement professionnel des allocataires, l'orientation vers un accompagnement social étant à la fois subsidiaire et temporaire. Ainsi, le président du conseil général oriente le bénéficiaire du RSA :

« 1° **De façon prioritaire**, lorsqu'il est disponible pour occuper un emploi au sens des articles L. 5411-6 et L. 5411-7 du code du travail ou pour créer sa propre activité » **vers le service public de l'emploi** (…)

2° Lorsqu'il apparaît que des difficultés tenant notamment aux conditions de logement, à l'absence de logement ou à son état de santé font temporairement obstacle à son engagement dans une démarche de recherche d'emploi, vers les autorités ou organismes compétents en matière d'insertion sociale. »

Cette priorité s'est effectivement traduite dans les orientations des allocataires : Fin 2015, sur les 2,2 millions de personnes soumises aux droits et devoirs du RSA (soit 98 % des bénéficiaires du RSA socle), 38 % étaient orientées vers un « parcours » social et 62 % vers un parcours socio-professionnel (source : DREES).

2.3.2.3 10 ans après la création du RSA, quel bilan de l'accompagnement des allocataires ?

---

[55] Un bénéficiaire du RSA entre dans le champ des « droits et devoirs » si les revenus de son foyer sont inférieurs au montant forfaitaire garanti par le RSA compte tenu de la composition du foyer, s'il est sans emploi ou s'il perçoit un revenu d'activité professionnelle inférieur à 500 euros par mois en moyenne sur le trimestre. 51 % des bénéficiaires du RSA interrogés par l'enquête de la DARES rentrent dans le champ des « droits et devoirs »

Un faible impact en termes de retour à l'emploi

« La trajectoire vertueuse attendue par les promoteurs de la réforme, du RSA-socle seul au RSA-activité puis à la sortie du RSA (...) est exceptionnelle. Ce qui frappe dans la trajectoire des bénéficiaires du RSA, c'est bien plutôt l'absence d'évolution en termes d'activité. »[56]

Selon la CNAF, en 2015, près de 80 % des bénéficiaires de RSA l'étaient depuis plus d'un an et 40 % depuis plus de 4 ans. Contrairement à la visée initiale du RSA, la majorité des allocataires restent donc ancrés dans le dispositif de façon durable, ce qui amène, en dehors même du non recours massif au RSA activité, à considérer la réforme comme un échec sur le plan de l'accompagnement.

Un accompagnement et une contractualisation loin d'être généralisés

Dans une enquête réalisée sur 24 départements en 2011[57], la Cour des comptes relevait des taux de contractualisation fluctuant entre 30 % et 70 %.

En 2018, le récent rapport Klein-Pitollat dresse un constat sévère : *« six mois après leur demande de droits au RSA, 40 % des bénéficiaires ne sont toujours pas accompagnés ; ils sont encore 13 % au bout de deux ans. Un bénéficiaire sur deux n'a pas signé de contrat d'engagement réciproque. »*

Ce résultat est, d'une certaine manière, à la hauteur de l'investissement consenti, qui n'a cessé de diminuer. Selon l'Observatoire de l'Action Sociale Décentralisée, seulement 8 % des dépenses de RSA étaient consacrées à l'insertion en 2015, contre 14 % en 2014, et 17 % en 2003 du temps du RMI.

Globalement, depuis 2008, les dépenses actives d'accompagnement des bénéficiaires du RSA ont été réduites de 40 % alors que les dépenses passives d'allocation ont presque été multipliées par deux[58].

L'allocation des moyens dédiés à l'accompagnement s'est donc faite à rebours des objectifs politiques fixés de renforcement de l'accompagnement.

2.3.2.4 Analyse d'un échec

Une orientation initiale trop rigide conduisant à une segmentation des publics

Dans son rapport de 2011, la Cour des Comptes estimait que *« l'orientation précoce et souvent difficilement réversible entre accompagnement vers l'emploi et accompagnement social, mise en œuvre dans la plupart des départements dès 2004, apparaît trop rigide »*. Pour la Cour, le RSA *« sépare les catégories de bénéficiaires davantage que ne pouvait le faire le RMI et risque ainsi de ne pas faciliter l'insertion des personnes les moins immédiatement proches de l'emploi »*.

L'un des éléments de rigidité tient au fait que l'évolution d'un type d'accompagnement à l'autre nécessite en théorie la tenue d'un comité idoine. La réorientation des bénéficiaires du RSA du social au professionnel implique l'examen de la situation après 6 ou 12 mois par une équipe

[56] Bernard Gomel et Dominique Méda, « Le RSA : un dispositif inadapté », La Vie des idées, 11 mars 2014
[57] Du RMI au RSA : la difficile organisation de l'insertion. Constats et bonnes pratiques, Cour des Comptes, rapport thématique, juillet 2011
[58] Cf lettre de mission du rapport Kein-Pitollat

pluridisciplinaire, suivi d'une décision du président du conseil général (qui n'est pas tenu de suivre son avis).

La Cour observait en outre : « *il existe un risque réel qu'apparaisse une catégorie de bénéficiaires à la fois suffisamment proches de l'emploi pour ne plus être pris en charge par la filière sociale et « trop » éloignés de l'emploi pour faire l'objet d'un suivi efficace par les organismes chargés de l'emploi.* »

Cette analyse est confirmée par d'autres évaluations *: « Un conseiller ayant vingt minutes pour s'entretenir avec l'allocataire, il est difficile pour lui d'aborder les problèmes périphériques à l'emploi en supplément de l'accompagnement strictement professionnel. »*[59]

Le récent rapport Klein- Pitollat confirme à son tour les limites du dualisme entre accompagnement social/professionnel du RSA : *« la référence unique des parcours d'accompagnement imposée par la loi RSA a pu en effet avoir pour effet de limiter le champ de réponse et de compétence disponible pour le bénéficiaire dans ses entretiens obligatoires, renforçant ainsi le cloisonnement entre des accompagnements à dominante plutôt sociale ou plutôt professionnelle en fonction du professionnel et de l'institution désignée comme référent unique ».*

Les départements se sont toutefois efforcé de limiter cette segmentation : d'après l'enquête Flash RSA 2015, de nombreux départements ont mis en place une orientation « socioprofessionnelle » et dans une plus faible mesure une orientation santé.

Encadré 8 : Le RSA : une orientation excessive vers l'accompagnement professionnel au détriment d'un accompagnement social ? L'exemple de la « moulinette » parisienne

A Paris, une pré orientation est assurée de manière automatique par un système que les acteurs en charge du dispositif appellent « la moulinette ». Dans ce logiciel ont été intégrés des paramètres de sélection qui permettent d'opérer un tri parmi les personnes selon leur trajectoire antérieure : il organise l'affectation automatique des allocataires à partir d'un certain nombre de critères d'orientation déterminés et inscrits dans la convention d'orientation qui lie le conseil général, l'État, la CAF, Pôle emploi et le centre d'action sociale de la Ville de Paris. (…) Les travailleurs sociaux considèrent que les critères présidant à l'orientation (…) organisent l'envoi d'un trop grand nombre d'allocataires vers Pôle emploi. Ils remettent en cause la capacité des critères et des questions à repérer les personnes en difficulté qui auraient besoin d'un accès à des droits sociaux que seuls les travailleurs sociaux peuvent proposer et d'un accompagnement spécifique. Ils soutiennent – notamment parce que certains allocataires reviennent vers eux après quelques mois pour leur raconter leur expérience – que Pôle emploi ne dispose pas – surtout en pleine période de fusion et de crise – des moyens d'accorder l'attention qu'ils méritent aux bénéficiaires du RSA (…). Parce qu'il dispose d'importants moyens financiers, le département de Paris a pu développer à la fois des moyens de traitement de masse et soutenir une approche à la fois personnalisée et globale des allocataires, qui s'oppose au choix souvent trop exclusif entre parcours professionnel et parcours social. L'exemple de Paris permet de comprendre en creux comment, dans d'autres départements moins riches, l'orientation systématique vers Pôle emploi peut engendrer des effets contraires à ceux qui étaient attendus du dispositif : les allocataires découragés ou incapables de reprendre immédiatement un emploi, de se présenter à un rendez-vous ou une formation, de se rendre aux ateliers organisés par les conseillers, peuvent cesser d'actualiser leur situation et ne plus être accompagnés du tout, voire se faire radier. (…)

Au terme de cette observation, deux enseignements peuvent être tirés. D'une part, la stricte séparation du parcours professionnel et du parcours social est remise en cause par l'ensemble des travailleurs sociaux et des conseillers emploi que nous avons rencontrés (qu'ils exercent leur mission au sein des agences Pôle

[59] Etude Cereq opus cité

emploi ou au sein des espaces insertion). Par ailleurs, l'orientation prioritaire vers Pôle emploi organisée de manière automatique par un logiciel est considérée comme peu satisfaisante. Les orientations inadéquates sont lourdes de conséquences pour les allocataires. »

Source : Le Rsa, innovation ou réforme technocratique ? Bernard Gomel, Dominique Méda, « Revue Française de Socio-Économie » 2014/1 n° 13, pages 129 à 149

Un accompagnement insuffisamment intensif

Selon une enquête réalisée en 2013 par la DARES, la fréquence des entretiens des allocataires avec le référent unique était en moyenne d'une fois par mois pour 35 % des bénéficiaires, 25 % une fois par trimestre, et 40 % moins fréquent ou jamais.

La Cour observait aussi en 2011 : « *Le nombre des bénéficiaires par référent est généralement trop élevé pour mettre en place une contractualisation systématique* » et citait l'exemple d'un département : *« un référent pôle emploi suit 200 à 300 bénéficiaires, ce qui signifie qu'il ne peut consacrer à chacun qu'un jour par an en moyenne dans le meilleur des cas »*.

Les bénéficiaires du RSA évoquent quant à eux des difficultés d'accessibilité aux droits, notamment les barrières numériques et linguistiques, les délais trop importants avant le début de l'accompagnement, le manque de rythme dans l'accompagnement et un parcours complexe et trop étalé[60].

Les moyens insuffisants de l'accompagnement renvoient à un problème de gouvernance

Comme le relève le rapport Klein-Pitollat, les départements ont l'obligation légale d'équilibrer leur budget : n'ayant en revanche pas aujourd'hui d'obligation contractuelle de résultat sur l'accompagnement, **les budgets d'accompagnement servent de variable d'ajustement pour répondre à leurs obligations croissantes de paiement des prestations**, ce qui entraine une insuffisance chronique des moyens dédiés à l'accompagnement.

2.3.2.5 Les propositions du rapport Klein-Pitollat

Les rapporteurs proposent de fonder l'accompagnement non plus sur une évaluation des freins au retour à l'emploi, mais sur les ressources et les potentialités des personnes.

Ils appellent à la réalisation d'un premier entretien dans les huit jours suivant la demande de RSA. S'agissant du contrat d'engagements réciproques, les rapporteurs insistent sur la nécessité de lui donner plus de sens pour l'allocataire à travers sa reformulation sous la forme d'un plan d'actions plus concis et plus concret.

Pour mettre fin au dualisme et à la segmentation de l'accompagnement, ils préconisent de mettre en place un accompagnement **social et professionnel** pour tous, pouvant inclure un volet famille et santé, et s'inspirant de l'accompagnement global mis en place par Pôle Emploi depuis 2014, qui donne de bons résultats (binôme d'accompagnateurs Pôle emploi / travailleur social, avec une cible de 70 bénéficiaires suivis par binôme).

[60] Source : rapport Klein-Pitollat

Pour endiguer l'attrition des budgets d'accompagnement, ils invitent enfin à une recentralisation du volet allocation ou, à défaut, à créer des mécanismes d'incitation financière de l'Etat pour les départements innovants et développant des actions d'insertion efficaces. L'enjeu est, dans une logique d'investissement social, de mobiliser des moyens en faveur de l'accompagnement ajustés aux objectifs d'insertion recherchés. Le renforcement de l'évaluation de l'impact social de l'accompagnement est à ce titre jugé indispensable.

2.3.3 L'accompagnement social mis en œuvre par la branche famille : une place singulière

Les travailleurs sociaux des CAF ont longtemps assuré, par délégation, la polyvalence de secteur. Après la décentralisation, les conseils généraux ont repris la main sur l'organisation et la mise en œuvre de l'action sociale de proximité et un mouvement de déconventionnement des CAF est intervenu. Les missions des travailleurs sociaux des CAF se sont alors recentrées sur les actions sociales propres à la branche famille, sans que l'articulation de celle-ci avec les CCAS et les départements ne soit à ce jour réellement stabilisée.

Comme évoqué supra (cf 2.1.4), de nombreuses CAF interviennent en tant que prestataires des conseils départementaux pour l'accompagnement social des allocataires du RSA jugés éloignés de l'emploi, dans le cadre de conventions *ad hoc*. On s'attachera davantage ci-après à l'action sociale de la branche famille, mise en œuvre à l'initiative des CAF.

Les conseils d'administration des CAF disposent d'une capacité d'initiative[61] tempérée par un « socle national de travail social », qui, depuis 2009, a formalisé l' « offre de service » de la branche famille en matière d'action sociale en identifiant trois domaines privilégiés d'intervention :

- le soutien à la fonction parentale ;
- le soutien vers l'insertion sociale et professionnelle ;
- le soutien au maintien dans le logement.

Tableau 2 : Faits générateurs du socle national de travail social des CAF

Parentalité	Logement	Insertion
Naissance multiple ou première naissance Séparation Décès enfant Décès parent	Impayés de loyer ALF Impayés accession ALF Non décence	RSA majoré

Le contact avec les familles peut s'effectuer soit par une offre de service écrite adressée automatiquement à l'occasion d'un fait générateur (88 % des cas), soit par proposition de rendez-vous (12 %). De plus, dans le cadre des conventions précitées avec les conseils généraux, certaines CAF déploient un accompagnement social contractualisé en direction des bénéficiaires du Rsa les

[61] En 2016, les fonds locaux des CAF s'élevaient à 835 M€

plus éloignés de l'emploi, notamment les familles monoparentales ayant de jeunes enfants (45 394 familles suivies en 2016).

Un bilan présenté en juin 2017 devant la commission des affaires sociales de la CNAF recense 73 000 infos conseils et 24 000 accompagnements sociaux réalisés par les CAF en 2016, auxquels s'ajoutent 260 000 RDV des droits. Sur la base des estimatifs ETP définis par le Socle national de service de la CNAF, la charge ETP correspondante peut être estimée à environ 700 ETP (ce qui à l'échelle de l'ensemble des effectifs de la CNAF est modeste).

Le positionnement des CAF dans le paysage de l'accompagnement social apparaît original à plusieurs titres :

- Le déploiement d'une « offre de service » individuelle proposée systématiquement illustre une volonté d'aller vers les allocataires avec des propositions modulées (information, accès aux droits, conseils, orientation, accompagnement, prestation financière…).
- Le développement des rendez-vous des droits positionne également les CAF comme un acteur actif de la lutte contre le non-recours ;
- Enfin, en ce qui concerne l'articulation entre accompagnement et développement social, les CAF ont su enrichir leur métier initial, à savoir la délivrance d'allocations individuelles, pour s'affirmer également, à travers leurs financements, comme des promotrices du développement social local et de la cohésion sociale ; en effet, la branche famille finance des dynamiques de soutien du lien social dans des champs variés : accueil de la petite enfance (multi-accueils et lieux d'accueil enfants-parents), mais aussi accompagnement à la scolarité, prévention de la radicalisation, appui aux projets de départs en vacances, financement des centres sociaux et des espaces de vie sociale, réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement à la parentalité, financement de la médiation familiale etc. L'existence d'une tête de réseau nationale assumant une fonction d'animation des professionnels, et les objectifs politiques des COG successives nourrissent une action sociale au sein de laquelle le développement social dispose d'un véritable espace, ce qui n'est pas toujours le cas au niveau des conseils départementaux. Les financements de la branche famille ont un rôle structurant et déterminant en termes de développement social dans notre pays. L'évaluation de l'impact social de cette action gagnerait à être renforcée afin de mieux documenter ses effets (recherche-action, études longitudinales sur des cohortes avec des groupes témoins etc).

Au niveau de l'action sociale individuelle, comme le relève la mission IGAS/IGF d'évaluation de la COG 2013-2017, « le champ pertinent des interventions des Caf en matière de service social ne découle pas d'une évidence, et sa définition rejoint les débats anciens sur les rôles respectifs du travail social polyvalent et du travail social spécialisé – et l'optimum global d'organisation ».

Le devenir de l'action sociale Caf semble aujourd'hui prioritairement envisagé par l'Etat sous l'angle de restitutions d'effectifs. Or, comme le relève la mission IGAS/IGF, « un désengagement brutal et non concerté des Caf de tâches qu'elles effectuent aujourd'hui au-delà du socle national risquerait de se traduire par un transfert de charges vers d'autres services sociaux. Par des effets de vases communicants, les objectifs d'équilibre économique assignés à la CNAF pourraient avoir des effets déstabilisants sur les départements et les CCAS. La bonne santé des partenariats nécessite au contraire des évolutions concertées et progressives ».

Sans doute y a-t-il une réflexion à conduire et une posture politique à prendre pour clarifier un positionnement ambivalent : la branche famille a-t-elle vocation à déployer une offre d'accompagnement social universelle, pour toute famille, en proposant, dans une logique de « flexi-sécurité », des « droits à accompagnement » déclenchés par des événements de vie ? Ou bien faut-il,

dans une logique de contribution à la maîtrise des dépenses publiques, recentrer les interventions sociales des CAF sur les publics fragiles ?

Recommandation n°1 : Clarifier la mission dévolue à l'action sociale individuelle des CAF, par exemple par une mission conjointe IGAS-IGF

2.3.4 L'accompagnement vers le logement : la persistance d'une allocation budgétaire urgentiste

La lutte contre le mal-logement s'appuie sur plusieurs leviers : production de logements sociaux, lutte contre l'habitat indigne, prévention des impayés et des expulsions locatives (FSL), aides financières (APL, ALS) et enfin accompagnement vers le logement des personnes qui en sont dépourvues.

Cet accompagnement vers le logement s'organise classiquement selon une logique de parcours, destinée à mener de la rue au logement : de l'hébergement d'urgence à un hébergement de réinsertion, puis à un logement adapté et enfin au logement ordinaire. L'idée de ce parcours par étapes est de permettre aux personnes sans domicile de se préparer à habiter un logement, grâce à un accompagnement social préliminaire. Les pouvoirs publics ont également mis en place dans chaque département un « service intégré de l'accueil de l'évaluation et de l'orientation » (SIAO) des personnes sans-abri ou risquant de l'être.

L'approche « logement d'abord » (« housing first ») qui a émergé dans les années 2000 en France vise au contraire à privilégier un accès direct à un logement ordinaire et durable, en partant du constat que les parcours en escaliers s'arrêtent le plus souvent avant la « dernière marche ».

Encadré 9 : L'expérimentation "Un Chez-soi d'Abord"

"Un Chez-soi d'Abord" est une expérimentation qui a eu lieu de 2011 à 2016 ciblant un public vulnérable : des personnes à la rue souffrant de problèmes psychiques et souvent d'addictions. Il s'agissait de fournir un accès direct au logement tout en réalisant un parcours d'accompagnement.

L'expérimentation s'est appuyée sur l'expertise de médiateurs-pairs, en privilégiant une dynamique collective et horizontale.

Cette expérimentation a été évaluée qualitativement et quantitativement par une recherche randomisée : 300 personnes ont été suivies dans le cadre de l'expérimentation et 300 ont continué à être suivies dans les dispositifs existants. Au bout de 2 ans, 85 % des personnes se maintiennent dans le logement, contre 30 % dans le parcours classique. Les problèmes de santé mentale se sont améliorés, notamment pour les personnes atteintes de troubles schizophréniques. Les hospitalisations ont diminué de 50 %, ce qui induit une réduction des coûts pour la puissance publique : L'estimation est de 6 000 € d'économie sur les coûts hospitaliers par an et par personne. Le prix du dispositif a été évalué à 14 000 € par personne et par an.

Source : Unccas

Dans un rapport d'évaluation et de propositions de mars 2017[62] consacré à ces questions, l'Agence nationale des solidarités actives (ANSA) confirme la pertinence et la validité de l'orientation en

[62] Le logement d'abord, et après- Bilan et propositions pour la généralisation du logement d'abord en France – ANSA- mars 2017

faveur du « logement d'abord », tout en dressant un bilan en demi-teinte de l'action des pouvoirs publics et notamment l'effet de levier insuffisant des expérimentations engagées :

« Il semblerait qu'on ne puisse pas parler, aujourd'hui, d'une stratégie effective de « logement pour tous ». Les mesures nationales prises depuis 2007 n'ont en effet pas toutes porté leurs fruits : la mobilisation et la production de logements sociaux adaptés pour les personnes sans domicile est insuffisante, les filières de priorisation (y compris celle du DALO) les excluent en grande partie et l'observation sociale sur leurs parcours est imparfaite. De plus, la logique d'escalier continue à prévaloir dans l'accompagnement social qui leur est apporté : les préjugés quant à l'autonomie des personnes et leur « capacité à habiter » un logement perdurent et servent de critères de tri parmi tous les publics prioritaires. La situation est d'autant plus préoccupante et confuse que la logique de gestion de l'urgence, liée à l'arrivée de nouveaux publics faisant pression sur les dispositifs, s'est imposée devant celle du logement d'abord (…) »

« La situation des personnes sans domicile ou sans-abri ne s'est pas véritablement améliorée. En effet, en 2012, 141 500 personnes étaient sans domicile, et les enquêtes depuis suggèrent que ce nombre tend à augmenter. Contrairement à sa vocation initiale, le DALO ne garantit pas un accès au logement pour tous : en 2014, 59 502 ménages restent à reloger, ayant attendu entre 1 à 7 ans pour une proposition de logement (…) »

« Sans solutions de logement, ni suivi dans la durée, les SIAO peinent à orienter des personnes de la rue au logement (…) les retours du terrain soulignent que l'orientation est toujours principalement structurée autour du parcours en escalier. En 2015, au niveau national, seulement 1 % des personnes sans logement sont logées suite à une orientation par le SIAO. »

Le rapport de l'Agence nationale des solidarités actives rejoint également les analyses de l'Igas sur l'insuffisance de financement de l'AVDL : Le financement consacré à ce *« levier clé pour l'accès au logement des personnes sans domicile [paraît] largement insuffisant au vu de l'envergure de la demande : il représente 150 euros par personne sans domicile en France, alors qu'une mesure coûte typiquement entre 1 000 et 2 000 euros par personne ».*

Il en va de même pour des expérimentations prometteuses, avec une difficulté à changer d'échelle en dépit d'évaluations d'impact favorables : *« L'essaimage annoncé du dispositif « Un chez-soi d'abord », qui devrait être déployé sur 16 territoires supplémentaires à l'horizon 2022, porterait à 2 000 le nombre de bénéficiaires. Ce qui, du point de vue quantitatif, ne représenterait qu'1,4 % des 140 000 personnes identifiées comme sans domicile en 2012. Ce changement d'échelle est positif mais insuffisant. »*

In fine, l'ANSA constate la persistance d'une politique d'hébergement principalement « urgentiste »: *« de 2012 à 2015, les dépenses sur les centres d'hébergement d'urgence augmentent de 70 %, passant de 147 millions d'euros à 250 millions d'euros. Les dépenses sur les nuitées hôtelières représentent 240 millions d'euros en 2015, contre 120 millions d'euros en 2012 (+100 %). »*

Reprenant en partie ces orientations, le gouvernement a annoncé le 11 septembre 2017 un plan pour le « Logement d'abord », prévoyant notamment la création sur 5 ans de 40 000 places

d'intermédiation locative et de 10 000 places de pensions de famille supplémentaires, ainsi que la construction de 40 000 logements très sociaux par an dès 2018[63].

2.3.5 L'accompagnement des étrangers primo-arrivants : un « parent pauvre » des politiques publiques

La politique d'intégration des étrangers primo-arrivants est aujourd'hui essentiellement pilotée par le ministère de l'intérieur[64], les questions migratoires et d'intégration ayant été regroupées sous l'égide de la direction générale des étrangers en France (DGEF) et de ses opérateurs, l'OFII[65] et l'OFPRA[66].

Le rapport Taché, remis au Premier ministre en février 2018, analyse de manière documentée les limites de l'accompagnement des étrangers primo-arrivants en France.

En premier lieu, les démarches d'obtention d'un titre de séjour sont trop longues et trop complexes. Elles nécessitent en moyenne 3,7 passages physiques en préfecture, alors que l'ensemble des autres services et démarches en préfecture sont désormais dématérialisées (documents d'identité, cartes grises…). Pour les personnes demandeuses d'asile, le délai d'instruction des demandes, recours compris, était fin 2017 supérieur à un an (1 an et deux mois selon les données de la DGEF).

En second lieu, le contrat d'intégration républicaine, censé organiser l'intégration des primo-arrivants, est qualifié d'insuffisant : *« Aujourd'hui, le seul dispositif en faveur spécifiquement de l'intégration des étrangers est le contrat d'intégration républicaine (CIR), conclu entre l'État et tout primo-arrivant souhaitant s'installer durablement en France. Ce CIR comprend au mieux 200 heures de français et douze heures de formation civique. Dans ces conditions, comment espérer construire un « parcours personnalisé d'intégration républicaine », pourtant prévu par les textes.»*

En troisième lieu, les crédits alloués à l'accompagnement des primo-arrivants, portés sur le budget de l'État par la mission « immigration, asile et intégration », dans le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française », sont peu dotés. Ces crédits étaient de 283 M€ en 2018, mais concernaient à 90 % l'accueil. L'intégration en revanche, matérialisée par les « actions territoriales d'accompagnement des étrangers en situation régulière » (action 12), ne représentait qu'un montant de 38 M€ en 2018. Cette situation a amené la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale à qualifier l'intégration de « parent pauvre du dispositif français [d'accueil et d'intégration des étrangers] ».[67]

---

[63] Le budget consacré au dispositif d'hébergement d'urgence (comprenant hôtel, RHVS-résidences mobilité ou d'intérêt général, centres d'hébergement d'urgence et d'insertion hors CHRS, centres pour migrants, et places hivernales) s'établissait à 826 millions d'euros inscrits en LFI 2018 (+101% entre 2013 et 2017). Les crédits destinés aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) connaissent une baisse de 3%, pour un parc estimé à 43 210 places d'hébergement. Le logement adapté connait une forte progression dans le PLF 2018 : 313,9 millions d'euros programmés

[64] Le rapport Taché relève l'absence de coordination interministérielle institutionnalisée – tant au niveau central qu'au niveau déconcentré – concernant la politique d'intégration. Ce constat doit être nuancé par la nomination en janvier 2018 d'un "délégué interministériel chargé de l'accueil et de l'intégration des réfugiés", le préfet Alain Régnier. Ce dernier reste néanmoins rattaché au Ministre de l'Intérieur.

[65] Office français de l'immigration et de l'intégration

[66] Office français pour les réfugiés et les apatrides

[67] Avis n° 235 présenté au nom de la commission des affaires étrangères par M. Pierre-Henri DUMONT, député, sur le projet de loi de finances pour 2018, tome VII « Immigration, asile et intégration », 12 octobre 2017

Enfin, le rapport déplore l'absence d'accompagnement dédié et de prise en compte des difficultés spécifiques qui sont celles des étrangers pour accéder à l'emploi. À cet égard, les indicateurs de l'intégration des immigrés renseignés par l'OCDE en 2015 montrent globalement que le principal point faible du système d'intégration français concerne l'accès au marché du travail : le taux d'emploi des primo-arrivants est de 25 points de pourcentage inférieur à celui des personnes nées dans le pays (contre un écart de 12 points en moyenne en Europe) et il n'atteint que 35 %. Cela signifie que, **parmi les étrangers présents depuis moins de cinq ans en France en âge de travailler, seul un sur trois est en emploi, ce qui constitue l'un des plus mauvais résultats de l'OCDE**.

Pour le député, le modèle sous-jacent de l'accompagnement des étrangers primo-arrivants revient *« à ne pas assumer un effort individuel et collectif minimal, pour en regretter ensuite les faibles effets »*.

2.3.6 L'accompagnement social mis en œuvre par le secteur associatif : entre suppléance, sous-traitance et innovations

Le développement d'un tiers secteur dans le domaine de l'accompagnement social se retrouve dans plusieurs pays européens (les coopératives sociales en Italie, le secteur privé au Royaume-Uni, les associations caritatives en Allemagne). Ce tiers secteur intervient de manière complémentaire aux pouvoirs publics. Son action s'inscrit pour une part significative dans un cadre de coopération avec les acteurs publics, en particulier en termes de financements.

En France, le champ de l'accompagnement social est fortement investi par les associations. Cette intervention mobilise plusieurs types de rôles :

- une position traditionnelle de suppléance des pouvoirs publics (charité privée) ;
- une position d'opératrices & délégataires des pouvoirs publics (sous-traitance) ;
- une position d'éclaireur proposant une aide ou un accompagnement à des publics peu ou non pris en compte par les pouvoirs publics (sous-traitance implicite et laboratoire social).

La fonction traditionnelle de suppléance vient compléter l'action publique et/ou pallier ses insuffisances. La relation d'aide, en général individuelle, se situe dans le registre de l'empathie et de la charité. Ainsi, l'action associative en direction des populations migrantes sans-papiers vient combler un angle mort en assurant un premier accueil inconditionnel à des populations qui ne sont pas éligibles aux dispositifs de droit commun (minima sociaux, logement social, allocations familiales etc).

L'action caritative ne s'accompagne pas nécessairement d'une ambition de transformation sociale ou politique. D'une certaine manière, en amortissant la dureté des conditions de vie des plus fragiles, elles peuvent aussi contribuer à une forme de statu quo des politiques publiques voire à légitimer l'idée que « tout ne peut pas relever de l'action publique ». Par exemple, les distributions alimentaires par les réseaux associatifs pallient l'insuffisance des minima sociaux, mais rendent en même temps possible leur non revalorisation puisque la solvabilisation des publics fragiles est complétée par des aides en nature. Toutefois, il est intéressant de noter que plusieurs grands réseaux caritatifs ont au fil du temps enrichi leur accompagnement social initial au-delà de la satisfaction des besoins primaires (abriter, nourrir, vêtir) et ont évolué vers un accompagnement social plus global, dans une démarche d'inclusion et d'accès aux droits.

Encadré 10 : Focus sur les Restaurants du cœur : de la distribution alimentaire vers l'accompagnement social polyvalent

Avec 926 000 personnes accueillies durant l'hiver et 132,5 millions de repas distribués, les chiffres du rapport d'activité 2015-2016 des Restos du cœur donnent un aperçu de l'ampleur du phénomène de distribution alimentaire dans notre pays.

Pour autant, le contenu des actions mises en œuvre par l'association s'est progressivement élargi à d'autres champs : « accès aux droits, soutien à la recherche d'emploi, ateliers et chantiers d'insertion, hébergement d'urgence et intermédiation locative, accès au microcrédit et aide à la gestion du budget familial, accès à la culture, aux loisirs, à la maîtrise du français, camions et points chauds pour les gens de la rue. »

Cette diversification vers le développement social et l'inclusion socio-culturelle est intéressante en ce qu'elle manifeste un désir de l'association d'agir sur les causes de la pauvreté et pas seulement sur ses symptômes, rejoignant empiriquement les analyses théoriques en faveur d'un accompagnement global des personnes.

Source : Données issues du rapport 2015-2016 des restos du coeur

Certaines associations, avec une identité de projet forte, s'inscrivent dans une logique d'auto-missionnement, « au-delà » du périmètre et des modes opératoires habituels de l'Etat social. Cette fonction d'éclaireur produit des innovations (cf par ex les maraudes inventées par le Samu social) et nourrit une fonction d'interpellation à l'adresse des pouvoirs publics (cf le centre d'accueil de jour ouvert par MSF début 2018 à Pantin pour les jeunes étrangers isolés « mijeurs » déboutés de leur minorité).

Encadré 11 : Focus sur le Secours Catholique : aux avant-postes de l'accueil des migrants

En 2015, le Secours Catholique-Caritas France a rencontré 608 500 ménages en situation de pauvreté. Au regard de la composition des ménages rencontrés, cela correspond à 1 463 000 personnes (775 000 adultes et 688 000 enfants). S'y ajoute, auprès de 7 000 enfants, un accompagnement à la scolarité, impliquant tant que faire se peut les parents[68].

Les formes d'accueil et d'accompagnement mises en œuvre par les équipes du Secours Catholique sont très variées : accueil, accompagnement et aides de premier secours, conseils et aides dans les démarches d'accès aux droits, rencontres ou organisations de manifestations conviviales, culturelles, apprentissage du français, etc.

La grande majorité (78 %) des ménages rencontrés pour la première fois par le Secours Catholique sont orientés par les services sociaux. On assiste donc à une forme de sous-traitance implicite de l'accueil et de l'accompagnement au secteur caritatif. Afin de ne pas se substituer au travail social, le Secours Catholique invite les personnes qui demandent une aide à prendre contact dans un premier temps avec les services sociaux, ceci contribuant à augmenter mécaniquement leur poids parmi les personnes rencontrées. Néanmoins, le fait que ces personnes restent par la suite orientées vers Secours Catholique dénote la potentielle insuffisance des services sociaux à prendre en charge l'ensemble des besoins exprimés par ces personnes.

Les priorités majeures décrites par le Secours catholique dans son rapport annuel 2016 sont les suivantes : *« développer les espaces et les modalités de rencontres entre Français et migrants pour que les gens se connaissent, que les peurs tombent, que les solidarités se renforcent, que le vivre-ensemble se concrétise ; promouvoir le droit à la dignité par l'activité et l'attribution d'un revenu aux personnes privées du droit au travail ; interpeller les élus et les inciter à faire preuve de pragmatisme car la plupart des migrants sans papiers*

[68] Source : rapport annuel 2016 du Secours Catholique

et déboutés présents en France continueront leur vie en France, et qu'il faut faciliter l'accès aux droits de ceux qui en sont privés du fait de leur statut. »

Source : Rapport annuel 2016 du secours Catholique

Encadré 12 : Focus sur les maraudes d'Emmaüs Solidarité : « aller vers »

Les équipes des maraudes proposent un accompagnement social global, en respectant la temporalité des personnes. La mission des maraudeurs se concentre sur la rencontre avec les personnes installées dans la rue dans des conditions de vie particulièrement difficiles et qui ne fréquentent pas ou plus les dispositifs d'accueil et d'hébergement. L'objectif est de lutter contre l'isolement et de tisser un lien social fondé sur l'écoute et le dialogue. La relation de confiance ainsi créée permet aux travailleurs sociaux de proposer aux personnes de les accompagner dans la construction de leur projet personnel.

Leurs interventions caractérisées par l'objectif « aller vers », prennent alors diverses formes :

• assurer une mission de veille sociale, à partir de la connaissance de la cartographie de présence des personnes vulnérables qui permet d'intervenir, d'alerter et de signaler en cas de danger ou de situation préoccupante,

• proposer et garantir un suivi individualisé,

• favoriser l'accès aux droits, aux soins, à l'emploi,

• agir en partenariat avec d'autres acteurs, notamment pour la mobilisation de dispositifs adaptés

• promouvoir des activités (culturelles, artistiques, sportives…),

• orienter vers un hébergement ou un logement, dans un contexte qui demeure toutefois caractérisé par une insuffisance quantitative et qualitative de l'offre.

L'activité des trois maraudes s'est concrétisée en 2017 par 2 122 rencontres représentant 786 personnes.

Source : Extrait du rapport d'activité 2017 d'Emmaüs Solidarité

Les associations gestionnaires de structures ou de services d'accompagnement (SAD, hébergement d'urgence, ASE, CADA), sont très présentes en France. Fédérées au sein de l'Uniopss, elles représentent 25 000 établissements, 750 000 salariés et un million de bénévoles. Intervenant dans une position de sous-traitants des pouvoirs publics, elles sont en contact direct avec les personnes accompagnées. Ainsi, en France, la relation entre les financeurs et les personnes accompagnées est donc largement médiée. Entre dialogue de gestion et plaidoyer, les associations gestionnaires revendiquent vis-à-vis des pouvoirs publics un rôle de « partenaire » et pas seulement de « prestataire », tout en régulant au quotidien l'écart éventuel entre la demande sociale et les moyens qui leur sont alloués en tant que gestionnaire.

Encadré 13 : L'accompagnement social vu par la FNARS

L'accompagnement social relève plus du ''faire avec'' les personnes en difficultés que du ''faire pour elles ou à leur place''. Au-delà de l'intervention sociale individuelle, il est nécessaire de développer des actions sous différentes formes afin de permettre aux personnes d'agir ensemble sur leur environnement, de soutenir la mise en place de projets collectifs, d'auto-organisation (…) Accéder à un emploi, à un logement, à la santé sont les objectifs majeurs assignés au travail social/intervention sociale pour insérer ou réinsérer une personne en difficulté. Cette seule approche est réductrice. Le travail social/intervention sociale a vocation à s'appuyer sur d'autres champs, tels que la culture, le sport, pour permettre à toute personne en difficulté de se reconstruire, de tisser ou retisser du lien social (…)

Il s'agit d'envisager l'accompagnement social en dehors de tout dispositif, ce qui ne correspond plus aujourd'hui aux besoins humains et sociaux de notre société. Notre société engendre en effet de nombreux décrochages chez nos concitoyens qui peuvent constituer des basculements rapides vers des processus de dégradation sociale et des ruptures à partir desquelles les personnes se fragilisent et « perdent pied ».

Un « droit à l'accompagnement social pour tous », inscrit dans le code de l'Action Sociale et des Familles, traduirait la reconnaissance de la capacité de l'accompagnement à jouer un rôle de prévention, à lutter contre le non recours.

Source : Pour une R-evolution du travail social - Plate-forme de propositions de la FNARS, 2013

2.4 Ce que disent les personnes concernées des politiques d'accompagnement

La multiplicité des acteurs et des dispositifs d'accompagnement débouche, pour les personnes concernées, sur un paysage peu lisible.

2.4.1 Les attentes des usagers de l'action sociale d'après une enquête du SGMAP

Le SGMAP a conduit en 2014 une recherche-action sur le non-recours[69]. Cette étude apporte un éclairage intéressant sur les attentes et les représentations des usagers de l'action sociale :

Les usagers «mettent en avant d'une part des facteurs objectifs comme le manque d'information, la complexité administrative (manque de lisibilité de l'administration perçue comme un «grand tout») et d'autre part des facteurs subjectifs comme les freins psychologiques (craintes du regard social, de la contrepartie, stigmatisation,…).»

L'étude pointe la nécessité «*d'une administration plus proactive où l'usager n'est plus dans une posture de demandeur. Dans cette optique, l'étude estime nécessaire de passer d'une logique de recours à une logique de service où l'usager bascule d'une posture de demande à une posture d'usage d'un droit. »*

Quatre acteurs ont un rôle central d'accompagnement vis-à-vis des usagers :

- l'entourage de la personne en difficulté : il peut être différent selon le profil, la famille étant plus proche des travailleurs pauvres, les voisins des personnes âgées et les amis et les pairs des personnes sans emploi ;

[69] SGMAP, Diagnostic /Recherche-actions pour réduire le non-recours aux prestations sociales, 2014

- les associations. : elles offrent une aide ponctuelle, matérielle et psychologique. Ce sont des lieux de rencontre entre pairs qui permettent de nourrir le bouche-à-oreille sur les différents dispositifs d'aide ;
- la mairie : c'est la porte d'entrée naturelle et l'institution la mieux identifiée en matière d'aides sociales. Elle est identifiée soit de façon concrète parce que l'usager connaît par exemple le CCAS, soit de manière fantasmée sans bien savoir quelle est sa mission ;
- l'assistante sociale : c'est une figure majeure notamment pour les publics les plus précarisés, elle incarne une relation fondée sur la confiance et l'écoute, et fait figure d'«alliée» au sein du système.

2.4.2 Les attentes exprimées par les personnes à la rue

Encadré 14 : Eclairage sur les besoins des personnes à la rue

Écoute 19 %

Stocker des affaires personnelles 20 %

Accéder à internet 20 %

Recharger un téléphone 21 %

Domiciliation administrative 26 %

Démarches administratives 31 %

Se soigner 31 %

Avoir des vêtements 33 %

Laver ses vêtements 33 %

Prendre un repas chaud 38 %

Prendre une douche 45 %

Hébergement - Logement 71 %

Source : Emmaüs Solidarité - Besoins exprimés par les personnes à la rue lors de la Nuit de la solidarité à Paris le 15/02/18

2.4.3 Les attentes exprimées par les personnes reçues au Secours Catholique

Dans son rapport 2015, le Secours Catholique-Caritas France revient sur la situation des ménages reçus par ses équipes, à partir de l'analyse de 85 179 fiches statistiques :

« Le besoin d'écoute ainsi que les besoins alimentaires restent de loin les principales demandes exprimées par les personnes rencontrées. Respectivement 57 % et 55 % de ces personnes en font état en 2015. Les besoins alimentaires ont connu une augmentation nette entre 2010 et 2012, période pendant laquelle ils deviennent prépondérants parmi les demandes exprimées […] Le besoin d'écoute et de conseils, notamment dans les démarches administratives, est plus souvent exprimé par de jeunes hommes, étrangers ou vivant seuls, sans aucunes ressources, tandis que les femmes, les familles et les personnes aux ressources plus élevées sont proportionnellement plus nombreuses à solliciter une aide alimentaire ou liée aux dépenses de logement […] l'examen des demandes exprimées par niveau de

*ressources fait apparaître un constat marquant : **les personnes les plus démunies viennent avant tout chercher une écoute, un lien social** alors que les personnes aux ressources plus élevées ont des demandes plus précises, matérielles principalement, et liées à un mode de vie plus stable. »*

L'analyse du Secours Catholique permet ainsi de mettre en évidence un besoin de « care » et d'empathie, au-delà des dispositifs et des allocations.

Le Secours Catholique pointe également le fort degré d'isolement des personnes rencontrées : plus de 60 % d'entre elles déclarent n'avoir aucun proche sur qui compter et près de 80 % n'ont aucune activité sociale ou collective. Par ailleurs, parmi le tiers de personnes rencontrées qui déclarent solliciter l'appui du Secours Catholique à la suite d'un événement particulier de leur vie, plus des deux tiers mentionnent une séparation, un divorce, un abandon, une rupture familiale ou un isolement plus global.

2.4.4 Les attentes exprimées par les membres du CNPA : mieux reconnaître l'expertise d'usage

A l'occasion des Etats généraux du travail social, le conseil national des personnes accompagnées (CNPA) résumait ainsi les attentes de ses membres :

« *Nous avons été plusieurs membres de nos instances à faire des interventions au sein des universités et des écoles du travail social et d'y constater des lacunes. Nous espérons vraiment que ces actions de formation des travailleurs sociaux par les personnes directement concernées par les dispositifs deviendront officielles car elles ont vraiment leurs places. Le constat est qu'il y a souvent une non connaissance d'une partie de la population à laquelle ils peuvent se trouver confrontés dans leurs parcours professionnels. Le fait que nous ne soyons pas des professionnels, mais des personnes qui vivons les situations de précarité, rend notre participation, pertinente et nécessaire. A travers / grâce ou à cause de nos expériences vécues, de notre simplicité et de notre sincérité, nous proposons une analyse des choses, aussi binaire soit-elle, unique et qui rend nos interventions authentiques. Cela permet aussi d'avoir un regard différent sur nous et en complémentarité des programmes de formation, prépare mieux au terrain. »*[70]

2.5 Ce que disent les professionnels de leur mission

La littérature et les verbatims sont récurrents sur le malaise et la souffrance des professionnels du travail social. On tentera ci-après de rappeler les principaux facteurs explicatifs de cette usure.

Selon Christophe Niewiadomski[71], « *on voit se développer **un sentiment d'impuissance** et de découragement de plus en plus criant chez les professionnels du travail social. Confrontés à l'ampleur des besoins, au manque de moyens, au démantèlement relatif de l'action de l'Etat, au transfert de compétences vers les collectivités locales et donc aux disparités territoriales, ces derniers se sentent de plus en plus découragés face à la massification des problèmes sociaux qu'ils sont amenés à gérer* ».

[70] cité par le rapport du HCTS sur la participation

[71] Niewiadomski C. (2002). Accompagnement, travail social, postures cliniques et enjeux éthiques. Revue Education Permanente, 153, pp 167-177.

Comme le résume le sociologue Nicolas Amadio, *« le fait qu'on demande aux travailleurs sociaux d'être producteur de lien social au regard d'un contexte qui le déstructure en permanence constitue effectivement une des causes profondes de leur malaise.* »[72]

Un document publié en 2005[73] par la direction générale de la santé et la direction générale de l'action sociale rend compte dans les termes suivants de ce syndrome d'impuissance et d'épuisement : « *Du fait de l'importance grandissante de situations qu'ils ont à traiter, dans lesquelles la dimension psychosociale des problèmes ou le trouble psychique de l'usager sont présents, de façon plus ou moins manifeste* (…) *Lorsque l'incertitude devient grande, le travailleur social est dans une zone d'indétermination professionnelle qui peut aboutir à une impasse de la relation, accompagnée d'un sentiment d'impuissance, ou d'incapacité à répondre de façon satisfaisante à sa mission, voire à un sentiment d'insécurité* […]. *Ce malaise peut être accru par la façon dont les usagers sont envoyés par d'autres partenaires vers le travailleur social avec la promesse que ce dernier trouvera bien une solution là où d'autres professionnels se sont déjà épuisés.*»

L'emprise de l'urgence participe pour partie à cette situation. L'urgence, quand elle devient le mode dominant d'intervention, requiert une énergie particulièrement mal employée. Le gaspillage de cette énergie concoure à produire de la lassitude et du découragement. « *Le temps long, celui de l'idéal pédagogique, de la visée de transformation de la personne, cède au temps de l'urgence, transformant ainsi assez radicalement les conditions de la pratique ».*[74]

La rationalisation de l'intervention sociale, avec **des cadres d'intervention plus formels** et codifiés ont aussi pu être parfois mal vécus par les professionnels. De fait, la culture professionnelle traditionnelle des travailleurs sociaux, fondée sur l'oralité, l'autonomie, l'engagement personnel, la mobilisation de ressource et de réseaux personnels au service des personnes accompagnées, ne s'accommode pas nécessairement de processus standardisés.

La combinaison de ces facteurs peut conduire à **appauvrir la relation d'aide**, réduite à une relation de service soumise à une logique de productivité. L'idéal professionnel est alors mis à mal, avec le sentiment de ne pas pouvoir faire correctement son métier :

« Mon temps est contrôlé et il arrive que ma responsable m'appelle en plein entretien pour me dire que j'ai dépassé mon temps, et que je dois arrêter l'entretien. Je ne dois pas dépasser un quart d'heure »[75]*.*

« Au regard de sa situation très précaire, l'usager attend des réponses concrètes, rapides, voire immédiates et pas nécessairement une proposition d'accompagnement social. Cette situation crée des tensions, qui, au quotidien, peuvent induire des attitudes de méfiance réciproque. En miroir, le travailleur social peut se sentir responsable et coupable de ne pas être en mesure de faire face à la massification des demandes, à l'absence de solutions ou à l'inadaptation des réponses dont il dispose et à l'insatisfaction de l'usager. Ainsi, l'identité professionnelle des assistants sociaux de polyvalence se trouve bousculée par la perte de sens qui découle du sentiment d'être parfois instrumentalisés afin de présenter une situation sociale leur permettant de « coller » à un dispositif. Le travailleur social peut se vivre comme simple instructeur d'un dossier et non plus comme un accompagnateur de la personne

---

[72] Cf article du sociologue Nicolas Amadio, Le travail social de secteur à l'épreuve des logiques managériales, cité par https://dubasque.org/2015/03/16/le-travail-social-en-polyvalence-de-secteur-a-lepreuve-des-logiques-manageriales/

[73] Ministère de la Santé et des Solidarités. Souffrances ou troubles psychiques : rôle et place du travailleur social. 2005. www.sante.gouv.fr/IMG/pdf/travailleur_social.pdf

[74] Jacques Ion, La fin des militants ? editions Persée, 1997

[75] Verbatim cité par Michel Ravon, Usure professionnelle et souffrance au travail

dans son parcours de vie vers l'autonomie. Le sentiment d'inutilité s'avère très présent chez certains collègues en raison d'une impression d'enfermement dans une injonction prédéfinie socialement. »[76]

L'association nationale des assistants sociaux formule le même diagnostic : *« Les professionnels sont confrontés à des problématiques souvent complexes et sont eux aussi contraints par un mode d'intervention passant nécessairement par la contractualisation voulue par le dispositif. Ceci entraîne une difficulté à donner du sens à leur intervention faute de marges de manœuvre suffisantes et d'espaces de libre-adhésion pour la personne. »* [77]

Par ailleurs, le renforcement des exigences sociétales et légales en matière de lutte contre la maltraitance s'est traduit par le développement des informations préoccupantes et des signalements : « *le mandat de surveillance des assistantes sociales n'a cessé de se renforcer parallèlement à l'institutionnalisation de la politique de lutte contre la maltraitance dans les années 1980 et 1990 ».*[78]

Il en résulte pour la polyvalence de secteur des interrogations déontologiques : *« Le fait qu'ils puissent un jour accueillir, écouter et soutenir une personne et exercer un acte de contrôle le lendemain nuit à la crédibilité de la polyvalence de secteur (…) Des personnes ont pu confier des éléments de leur vie privée dans un cadre de libre-adhésion, parce qu'elles étaient en confiance et demandeuses. Qu'en est-il de ces informations lorsque ce même professionnel, ou un collègue du même service social, est mandaté par son institution pour mener une évaluation suite à des éléments « préoccupants » concernant leur(s) enfants(s) ? Cette confusion peut donner le sentiment que le service social de secteur peut réutiliser les éléments d'informations recueillis dans le cadre d'un accompagnement social pour alimenter un processus d'aide contrainte. La question est alors posée : puis-je réellement me confier à un assistant social de secteur sans que cela ne se retourne contre moi* ? »[79]

Certains ont le sentiment d'un **pilotage par l'aval** : *« J'avais une certaine lassitude de travailler en aval des problèmes. J'avais envie de travailler en amont, pour éviter les placements, justement ».*[80]

In fine, le mal-être des professionnels renvoie à une crise de sens.

2.6 Une crise de sens

La mission initiale du travail social était, selon la formule de Robert Castel, de « *ramener la marge vers le centre ».* L'intégration sociale visait à (ré)inscrire des individus dans des collectifs structurés existants (collectifs de travail etc). Cet accompagnement vers l'intégration ou l'insertion est sans aucun doute rendu plus difficile aujourd'hui, dans un contexte où l'emploi se dérobe et où le «centre» est lui-même de plus en plus incertain. Le travailleur social devient alors *« un passeur qui s'apercevrait en cours de traversée qu'il n'y a plus de berge où conduire son passager »* (Castel, 1998).

Les intervenants sociaux, et plus particulièrement ceux d'entre eux qui assurent l'accueil généraliste de tous les « exclus », sont ainsi placés dans une situation singulièrement inconfortable : il leur est demandé d'accompagner des personnes vers une insertion sociale dont les déterminants essentiels font défaut.

---

[76] RFSS, opus cité
[77] 5 propositions de l'ANAS sur la poyvalence de secteur – 2014
[78] Les assistantes sociales face à leur mandat de surveillance des familles, Delphine Serres, 2010
[79] Cf https://www.anas.fr/attachment/396987/
[80] Verbatim d'une éducatrice, cf La judiciarisation en actes, op cité

C'est bien le sens du travail social qui est interrogé : s'agit-il toujours d'accompagner vers l'autonomie ou bien le mandat sociétal du travail social s'est-il implicitement rétréci à la *«gestion sociale du non-travail»* (Castel, 1998) [81] ?

2.7 Vers un renouvellement de l'accompagnement social ?

2.7.1 La promotion du développement social : une orientation plébiscitée

Dès lors que le traitement individuel des problèmes ne résout pas les demandes récurrentes, les travailleurs sociaux peuvent avoir l'impression d'être enfermés dans une approche curative, assistancielle, centrée sur l'urgence et la réponse au cas par cas.

Pour dépasser une certaine forme d'épuisement de ce modèle d'intervention, de nombreuses voix ont appelé à repositionner l'intervention sociale sur une approche plus collective et territoriale.

Ainsi, sur la période récente, pas moins de quatre rapports ont fortement appuyé la nécessité de développer la dimension collective du travail social et le pouvoir d'agir collectif :

- le rapport Dinet/Thierry (2012),
- le rapport du Conseil supérieur du travail social (CSTS) « Refonder le rapport aux personnes: merci de ne plus nous appeler usagers » (2015),
- le rapport du groupe transversal national des États généraux du travail social (EGTS) sur le « développement social et travail social collectif » (2015),
- le rapport de Brigitte Bourguignon au Premier ministre « Reconnaitre et valoriser le travail social » (2015).

Selon l'expression de Mathieu Klein[82], l'ambition du développement social est d'articuler une solidarité de droits universels sur le plan national avec des « solidarités d'engagement » ancrées dans les territoires. En favorisant le vivre ensemble, il s'agit de proposer une nouvelle réponse aux besoins sociaux d'aujourd'hui, qui recrée et revitalise les liens sociaux.

En complément des politiques sociales classiques de réparation et de compensation, l'ambition du développement social est de déployer un modèle d'intervention dans le champ social organisé à partir des politiques de droit commun (emploi, logement, éducation, formation, culture, sport..), s'appuyant sur des stratégies de participation citoyenne effective et sur l'empowerment des acteurs de terrain.

Pour autant, le déploiement de cette stratégie peine toujours à se concrétiser.

---

[81] A l'extrême, l'accompagnement social serait alors assimilable à un théâtre où les uns proposent des dispositifs d'insertion auxquels ils font semblant de prêter des vertus intégratrices, tandis que les autres font mine de consentir à un accompagnement dont ils n'attendent rien. Des travaux menés par la DREES en 2002 indiquaient ainsi que « 40 % des signataires (d'un contrat d'insertion) pensent que le contrat est avant tout une formalité administrative ou une contrainte pour maintenir le versement de l'allocation ».
[82] Président du conseil départemental de la Meurthe-et-Moselle

2.7.2 Un déploiement qui peine à se concrétiser

En dépit des nombreux plaidoyers administratifs et politiques en sa faveur, le développement social s'incarne surtout dans des initiatives éparses. La montée en puissance de cette approche se heurte à des freins persistants, à la fois culturels et budgétaires.

2.7.2.1 Des résistances culturelles fortes

La tradition politique et administrative française, centralisée, verticale et laïque, est méfiante à l'égard des communautés et de l'agir social collectif. Dans cet idéal républicain, la nation prime sur les autres communautés d'appartenance de l'individu. L'Etat-nation est vécu comme le dépositaire exclusif de la volonté générale, ce qui légitime et entretient des modes opératoires descendants peu participatifs.

Il en résulte une prise en compte partielle et formelle des citoyens, souvent réduits à des « usagers » auxquels l'administration concède progressivement des droits, plutôt que comme des acteurs politiques à part entière.

Cette représentation collective, qui idéalise l'Etat comme artisan et garant de la cohésion sociale, peut aussi nourrir un manque de confiance des appareils politiques et administratifs dans la force de l'intelligence collective locale, ainsi qu'une réticence à instaurer des espaces d'autonomie et de création au profit de groupes sociaux ou de communautés infra-nationales, vite perçus comme des lobbies illégitimes voire des menaces. Or, on ne peut pas promouvoir des démarches de développement social fondées sur la valorisation des ressources des personnes et de groupes en niant les groupes d'appartenance, du reste multiples pour un même individu, et en refusant de s'appuyer sur les identités culturelles.

Le principal levier pour lever ces freins culturels réside dans une parole politique performative :

- Privilégier un discours politique qui porte et légitime l'action sociale collective ;
- Privilégier au niveau politique l'expression « développement social » plutôt que « développement social local » (le développement social est aussi l'affaire de l'Etat) ;
- Assumer un discours moins frileux sur le travail social communautaire (communautaire n'est en rien assimilable à communautarisme). La prédominance du travail individuel bilatéral, déjà évoquée, se double en effet d'une réticence vis-à-vis de l'action sociale communautaire : *« le travail communautaire est à relégitimer. Il souffre malheureusement d'un glissement sémantique absurde de communautaire à communautariste, alors que la philosophie du développement social est de s'appuyer sur les potentialités et les identités des individus, des groupes et des communautés, ce qui est parfaitement possible dans le respect d'un pacte social laïc. »*[83]

Cette dimension performative semble aujourd'hui pouvoir s'incarner à travers la stratégie de lutte contre la pauvreté portée par la DIPLE, sous réserve qu'un véritable espace politique et budgétaire lui soit ménagé.

---

[83] Rapport Dinet/Thierry

2.7.2.2 Des freins budgétaires

L'ambition du développement social fait aussi les frais de la dégradation de la situation financière des départements, et du climat budgétaire tendu entre l'Etat et les départements.

En effet, les dépenses d'AIS (allocations individuelles de solidarité), qui représentent environ la moitié des dépenses sociales des départements[84], ont progressé de 27 % entre 2011 et 2016, avec un impact déterminant du RSA (+ 37 %). Entre 2011 et 2016, les dépenses d'AIS ont représenté 75 % de la croissance des dépenses de fonctionnement des départements, contraignant ces derniers à réduire ou stabiliser leurs autres dépenses.

Comme l'analyse le rapport de la mission Richard-Buhr[85], les départements sont confrontés à un effet de ciseaux entre leurs recettes et les dépenses d'AIS : le rythme d'évolution des dépenses est dynamique, tandis que les dispositifs de compensation génèrent des recettes stables ; de plus, en cas de baisse de l'activité économique, les dépenses liées au RSA augmentent fortement tandis qu'une partie des recettes fiscales des départements (les droits de mutation à titre onéreux notamment) baisse. L'ampleur des disparités territoriales entre départements (inégalités de charges et inégalités de ressources) aggrave encore la situation de certains départements.

Globalement, le taux de couverture des dépenses d'AIS par les dispositifs de compensation financés par l'État s'est érodé, pour représenter 54 % des dépenses d'AIS en 2016, tandis que le reste à charge des départements (dépenses nettes après compensation de l'État) a cru de 2,5 Md€ entre 2011 et 2016 .

Dans ce contexte, le pacte financier pluriannuel porté par l'Etat, qui demande aux collectivités locales de contenir l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement à 1,2 % par an, est jugé non soutenable par certains départements.

Le spectre pointé est que ce pacte financier ne les contraigne à poursuivre le rabotage de leurs politiques d'intervention « non obligatoires » (logement, culture, sport, éducation, intégration etc) c'est-à-dire les leviers du développement social local. Ce mouvement est d'ores et déjà engagé : selon l'ODAS, entre 2013 et 2017, la part des allocations au sein des dépenses sociales départementales est passée d'un quart (26 %) à un tiers (34 %). A l'extrême, l'assèchement des marges de manœuvre budgétaires des exécutifs locaux conduirait à une mue du « Département-providence » en un « Département-agence » (Estèbe, 2007) qui se bornerait à distribuer des allocations légales. L'attrition des budgets d'accompagnement du RSA illustre bien ce processus. Une telle évolution n'est évidemment pas compatible avec la perspective d'un renouveau du développement social local.

Dans ce contexte, à la mi 2018, moins de la moitié des départements avaient signé le pacte financier avant la date butoir fixée par l'Etat[86].

---

[84] 10,3 Mds€ pour le revenu de solidarité active ; 5,5 Mds€ pour l'allocation personnalisée d'autonomie ; 1,7 Mds€ pour la prestation de compensation du handicap (chiffres 2015)

[85]https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/05/rapport_sur_la_refonte_de_la_fiscalite_locale_-_09.05.2018.pdf

[86] Au 30 juin 2018, parmi les 228 collectivités signataires du Pacte financier avec l'Etat (sur 322 concernées), on dénombrait 121 maires (83 % des maires concernés), 35 présidents d'agglomération ou de communauté urbaine (83 %), 20 présidents de métropole (95 %), 43 présidents de conseil départemental (44 %) et 9 présidents de conseil régional

La pacification des relations financières entre l'Etat et les départements conditionne l'émergence d'un modèle d'intervention sociale territoriale renouvelé

Tout en poursuivant la quête légitime d'une efficience accrue de la dépense publique, la pacification des relations financières entre l'Etat et les départements conditionne pour partie l'émergence d'un modèle d'intervention sociale territoriale renouvelé s'appuyant sur les politiques de droit commun et donnant une part accrue aux actions collectives et à la participation des personnes.

3 ACTUALITE RECENTE ET TENDANCES EMERGENTES

3.1 Evolutions institutionnelles récentes

3.1.1 La loi MAPTAM et la loi NOTRe

La loi MAPTAM[87] de 2014 et la loi NOTRe[88] de 2015 annonçaient une perspective de de métropolisation des politiques de solidarité, la disparition du département ayant été un temps à l'ordre du jour.

En pratique, la clause de compétence générale du département a été supprimée au profit d'une définition de sa compétence centrée sur la prévention et la prise en charge des situations de fragilité, du développement social, de l'accueil des jeunes enfants, de l'autonomie des personnes, de l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge[89]. Parallèlement, le législateur a inscrit pour la première fois le développement social dans la loi, le département étant désigné comme «chef de file de l'action sociale et du développement social».

Avant le 1er janvier 2017, les départements devaient transférer aux métropoles trois blocs de compétence choisis parmi neuf, dont six à vocation sociale. Ainsi, les métropoles, jusqu'alors plutôt centrées sur la gestion d'infrastructures collectives, devenaient potentiellement un nouvel acteur de l'action sociale locale.

Encadré 15 : Les compétences sociales potentiellement concernées par un transfert de compétences aux métropoles en application de l'article 90 de la loi NOTRe

- l'attribution des aides au titre du Fonds de solidarité pour le logement (FSL)
- le service public départemental d'action sociale (polyvalence de secteur)
- le programme départemental d'insertion (PDI)
- la gestion du fonds d'aide aux jeunes en difficulté (FAJ)
- la prévention spécialisée

(53 %). S'y ajoutent 16 collectivités volontaires, qui n'étaient pas ciblées et ont néanmoins souhaité entrer dans le dispositif. (Source : Services du Premier ministre)

[87] loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite loi MAPTAM

[88] loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 dite loi NOTRe

[89] Le département est compétent « *pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes*» (article 94 de la loi NOTRe) et pour « *faciliter l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge* ».

○	l'action sociale auprès des personnes âgées (hors prestations légales d'aide sociale)

Source : Loi NOTRe

En réalité, comme le relève Cyprien Avenel[90], les conventions conclues au 1er janvier 2017 n'ont débouché que sur des accords *a minima* : *« Les 12 métropoles de droit commun ne se sont emparées que de trois ou quatre compétences départementales, soit le minimum fixé par la loi. Le transfert concerne pour l'essentiel le binôme FAJ (12 métropoles) + FSL (10 métropoles), renvoyant par ailleurs à un faible transfert de charges, binôme qui se trouve associé en second lieu avec la prévention spécialisée (8 métropoles avec Marseille) (…). Par ailleurs, aucune métropole de droit commun ne prend en délégation ou en transfert le programme départemental d'insertion. »*

Et l'auteur de conclure : *« Il n'y a pas eu de vague de métropolisation de la cohésion sociale ».* Tout au plus a-t-on assisté à l'émergence d'un bloc de compétences « logement » métropolitain. L'expérience lyonnaise demeure à ce jour une exception dans le paysage français.

En second lieu, la refonte de la carte des régions a finalement joué en faveur du maintien du département comme échelon de proximité. En effet, la réforme territoriale a créé des régions trop grandes pour qu'elles puissent réaliser des opérations relevant de l'action sociale de proximité. Paradoxalement, l'échelon infrarégional s'en est trouvé renforcé.

Le bilan provisoire de ces deux réformes du point de vue des politiques d'accompagnement social est donc plutôt celui d'un brouillage des repères institutionnels et d'une complexification institutionnelle, à rebours des objectifs initiaux de simplification :

- dans 10 départements, la prévention spécialisée, composante de la protection de l'enfance, a basculé aux métropoles ;
- les départements portent la compétence générale d'insertion des publics précaires ainsi que l'accompagnement des jeunes majeurs sortants d'ASE (contrats jeunes majeurs), mais pour 12 départements, l'outil financier des fonds d'aide aux jeunes est désormais sous l'égide des métropoles ;
- le département est compétent pour l'aide sociale légale en direction des personnes âgées, mais une métropole (Nantes) assure désormais l'accompagnement social (aide sociale facultative) de ce même public.

Par ailleurs, en dépit de la résilience du département, l'affirmation de la notion de « développement social » n'a pas eu jusqu'à présent la portée escomptée compte tenu de l'absence de contenu prescriptif du chef de filat du département et de l'effet de ciseau financier qui continue à s'exercer sur son action.

Recommandation n°2 : Evaluer l'impact de la délégation à la métropole du Grand Lyon des compétences sociales du département du Rhône

[90] Avenel C (2017), « Les enjeux et les impacts de la réforme territoriale sur la mise en œuvre des politiques sociales », Revue française des affaires sociales 2017/2, p. 359-392.

3.1.2 Le plan d'action gouvernemental en faveur du développement social et du travail social

Le plan d'action en faveur du travail social et du développement social, présenté en Conseil des ministres du 21 octobre 2015, porte l'ambition d'une évolution en profondeur de l'action publique à travers l'affirmation de la notion de développement social et l'accent mis sur la participation.

Ce plan d'action interministériel s'organise autour de quatre axes, eux-mêmes déclinés en 26 mesures :

1. Faire participer les personnes et mieux les accompagner.

2. Promouvoir le développement social pour simplifier les politiques publiques et les organisations.

3. Valoriser le travail social et moderniser l'appareil de formation.

4. Renouveler la gouvernance du travail social.

Encadré 16 : Les principales mesures du plan d'action en faveur du travail social et du développement social

Mesure 1 Étendre le champ des instances devant prévoir une participation institutionnelle des personnes

Mesure 2 Introduire la participation des personnes dans les textes relatifs à la contractualisation avec les établissements et services

Mesure 3 Organiser le premier accueil social inconditionnel de proximité

Mesure 5 Expérimenter la mise en place d'un "référent de parcours"

Mesure 6 Transformer les pactes territoriaux d'insertion en projets territoriaux d'insertion et de développement social

Mesure 8 Favoriser l'information et développer l'offre de formation initiale et continue relatives aux notions de développement social, de travail social et d'investissement social en direction des cadres publics, des élus locaux et des bénévoles dirigeants d'associations

Mesure 12 Créer un fonds privé-public d'innovation pour le développement social

Mesure 13 Les travailleurs sociaux de niveau III de la fonction publique seront reclassés en catégorie A à partir de 2018 à l'issue de la phase de réingénierie des diplômes

Mesure 16 Créer la première « école supérieure en intervention sociale »

Mesure 18 Donner mandat à la Commission professionnelle consultative du travail social (CPC) pour définir les modalités d'introduction, dans les formations sociales, d'un corpus commun de compétences et de connaissances, et des modules d'approfondissement

Mesure 22 Améliorer la formation des travailleurs sociaux et des bénévoles à la transmission des valeurs républicaines et à la prévention des dérives radicales

Source : DGCS

Parmi les mesures significatives, on peut relever notamment l'accueil social inconditionnel de proximité. L'ambition initiale était de « garantir à toute personne rencontrant des difficultés

d'ordre social ou ayant des demandes d'ordre social, une écoute attentionnée de la globalité de ses besoins et préoccupations afin de lui proposer le plus tôt possible des conseils et une orientation adaptée, dans le respect du principe de participation des personnes aux décisions qui les concernent ».

Le déploiement de l'accueil social inconditionnel s'appuie en pratique sur la diffusion d'un guide national diffusé fin 2016 et sur la signature de schémas départementaux d'accessibilité des services publics (33 schémas départementaux signés et 44 en cours de finalisation en mars 2018). Il s'agit à ce stade d'un principe affirmé sans moyens identifiés pour en asseoir la mise en œuvre et sans maillage géographique cible.

Le deuxième dispositif phare du plan en matière d'accompagnement concerne le référent unique de parcours, en cours d'expérimentation dans quatre départements (Ariège – Bas-Rhin- Paris – Pas-de-Calais).

Le plan d'action prévoit par ailleurs le reclassement en catégorie A de tous les travailleurs sociaux fonctionnaires de la filière sociale relevant actuellement de corps et cadres d'emplois aujourd'hui classés en catégorie B. Parallèlement, il est prévu l'élévation au niveau licence des diplômes du travail social aujourd'hui classés au niveau III du Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP), ainsi qu'une réorganisation de la formation initiale avec la constitution d'un socle commun renforcé et l'intervention systématique de personnes accompagnées dans les écoles de travail social.

Une évaluation d'étape de la mise en œuvre de ce plan d'action a été réalisée en 2017 sous l'égide de François Soulage[91]. Une seconde évaluation est attendue en 2018 (cf mesure 26 : mettre en place un dispositif d'évaluation du plan d'action animé par une personnalité reconnue).

Compte tenu de ce dispositif d'évaluation officiel, le présent rapport ne s'est pas attaché à effectuer une revue exhaustive de la mise en œuvre des 26 mesures du plan d'action.

Il convient néanmoins de rappeler que le rapport de François Soulage évaluant la mise en œuvre du plan d'action gouvernemental en faveur du travail social constatait l'absence de mise en œuvre de son volet développement social. Le HCTS a d'ailleurs mandaté en juillet 2017 un groupe de travail chargé de donner une portée plus opérationnelle au volet « développement social » du plan d'actions gouvernemental de 2015.

La stratégie pauvreté annonce par le Gouvernement pour la fin de l'année 2018 pourrait aussi être l'opportunité de remettre le développement social à l'agenda.

3.2 Quelques tendances émergentes

Dès lors que la précarité ne renvoie plus simplement à des situations individuelles mais bien à un phénomène de masse, les objectifs visant à une meilleure reconnaissance des personnes accompagnées sont logiquement devenus une composante des politiques d'accompagnement : « la lutte contre le non recours », « le développement de la participation », « l'aller vers », le « décloisonnement » des dispositifs, « l'approche globale », « la lutte contre la stigmatisation », sont ainsi devenues des références obligées, au risque parfois de l'incantation.

[91] Cf op. cité

De même, le principe d'un référent (« référent unique », « référent de parcours » etc) chargé de coordonner les interventions autour d'une personne ou d'une famille et de veiller à leur cohérence est couramment mobilisé comme antidote à la complexité institutionnelle, que ce soit dans le champ de l'aide sociale à l'enfance, des politiques d'insertion ou du handicap. De nombreux départements ont également mis en place des instances partenariales chargées d'orienter les situations complexes qui se situent à la croisée de plusieurs politiques publiques. Certaines approches vont jusqu'au « case management »[92], comme par exemple dans le champ du vieillissement, avec la méthode MAIA[93].

A côté de ces tendances *mainstream*, d'autres tendances émergentes se dessinent, développées ci-après sans prétention à l'exhaustivité.

3.2.1 La réaffirmation du cadre laïc de l'accompagnement social

Parmi les tendances récentes, on observe, en réaction à la vague d'attentats terroristes qui ont frappé la France depuis janvier 2015, une réaffirmation par les pouvoirs publics du cadre laïc de l'accompagnement social et du travail social.

Les professionnels peuvent notamment se référer à l'avis du CSTS du 9 décembre 2015, « La laïcité, un principe fondamental du travail social »[94].

Des ressources pédagogiques ont été élaborées mises à disposition par l'observatoire de la laïcité[95] : guide Laïcité et gestion du fait religieux dans les structures socio-éducatives ; guide Laïcité et collectivités locales ; avis sur la définition et l'encadrement du fait religieux dans les structures avec une mission d'accueil des enfants.

Le Commissariat général à l'égalité des territoires, direction de la ville et de la cohésion urbaine a également développé un kit pédagogique de formation « Valeurs de la République et Laïcité ».

La CNAF a élaboré une charte de la laïcité, adoptée en septembre 2015[96].

Enfin, Michel Thierry, vice-président sortant du CSTS, a remis en mars 2016 à la Ministre des affaires sociales et de la santé un rapport intitulé « Valeurs républicaines, laïcité et prévention des dérives radicales dans le champ du travail social »[97].

3.2.2 Le développement de la participation : un nouvel essor ?

La période récente se caractérise par un foisonnement d'initiatives et d'évolutions dans le champ de la participation.

---

[92]"Case Management is a collaborative process which: assesses, plans, implements, co-ordinates, monitors and evaluates the options and services required to meet an individual's health, social care, educational and employment needs, using communication and available resources to promote quality cost effective outcomes". Source: Case Management Society UK (CMSUK) - http://www.cmsuk.org/

[93] méthode d'action pour l'intégration des services d'aide et de soins dans le champ de l'autonomie. Cf https://www.cnsa.fr/parcours-de-vie/maia

[94] http://www.lagazettedescommunes.com/telechargements/Avis-CSTS-Laicite.pdf

[95] Ressources disponibles en ligne sur http://www.gouvernement.fr/observatoire-laicite

[96] http://www.securite-sociale.fr/La-charte-de-la-laicite-de-la-branche-Famille-et-de-ses-partenaires-adoptee-par-le-CA-de-la?type=presse

[97] http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000456.pdf

Le rapport du Haut Conseil du travail social consacré à cette question[98] recense ainsi un nombre considérable de pratiques innovantes, d'expérimentations, de projets et d'actions pédagogiques originaux en matière de participation des personnes accompagnées : module sur l'exclusion réalisé avec le CRPA (Conseil régional des personnes accueillies/handicapées) à l'IRTS (Institut régional de travail social) Hauts-de-Franc(Loos), intervention de travailleurs handicapés à l'IRTS de Normandie (Hérouville-Saint-Clair), travail en commun sur les représentations à l'école de travail social Rabelais(Paris), sessions animées conjointement par ATD Quart-Monde, l'ARIFTS à Angers et par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), mobilisation du centre régional de formation aux métiers du social de Toulouse géré par l'association ERASME.

Parmi les évolutions significatives, on peut relever la diffusion de nombreux guides pour outiller les professionnels, signe que l'objectif de participation ne relève plus du registre de l'incantation :

- Recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques, élaborées en 2012 par le CNLE ;
- Guide de recommandations pour « la participation des personnes bénéficiaires du revenu de solidarité active au dispositif » publié par le ministère de la solidarité et de la cohésion sociale en 2012.
- 31 propositions pour faire participer les personnes handicapées et les personnes âgées de moins en moins autonomes aux décisions qui les concernent, intégrées dans le rapport 2013 de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).
- Kit de la participation citoyenne aux politiques *de solidarité*, octobre 2016, Ministère des Affaires sociales et de la Santé.

De fait, la participation des personnes semble « s'opérationnaliser », avec des pratiques qui sortent de la confidentialité : le FALC (« Facile à lire et à comprendre »), des outils pour faciliter la participation orale, tels les cartons de couleur (vert : pas de problème ; orange ou jaune : merci de parler moins vite ; rouge : stop !), les « coformations » et « universités populaires » développées par ATD Quart-Monde etc.

La participation des personnes accompagnées à la gouvernance des associations tend également à se renforcer : les associations se montrent de plus en plus soucieuses d'accorder une place aux personnes accompagnées ou concernées et leurs proches (aidants, parents, représentants légaux) dans les instances dirigeantes, les espaces décisionnels et d'échange, reconnaissant ainsi leur expertise d'usage.

Une autre évolution significative est le décret de mai 2017 qui rend obligatoire la participation des personnes accompagnées aux formations des travailleurs sociaux[99].

Certains auteurs, comme Marcel Jaeger ou Roland Janvier, voient dans ce mouvement une rupture historique qui marquerait un tournant inclusif de l'action sociale inaugurant un réagencement des relations entre professionnels et personnes accompagnées :

« Nous pouvons y voir l'écho d'une mutation sociétale, voire d'une mutation anthropologique. Car il s'y joue un changement dans la relation avec les personnes, dont s'est fait l'écho le dernier rapport

---

[98] http://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_participation2.pdf

[99] Cf la mesure 3 du *Plan d'action en faveur du travail social et du développement social* : « Rendre obligatoire l'intervention des personnes accompagnées ou l'ayant été aux formations initiales et continues ».

du Conseil supérieur du travail social, et surtout un changement de perception de ce qu'est l'humain. » (Marcel Jaeger, 2018).

« Le professionnel n'est plus dans la position d'un expert qui décide à la place d'un bénéficiaire. Deux personnes sont côte à côte et non plus face à face : le professionnel qui a des compétences spécifiques, l'usager qui a ses compétences propres, irremplaçables. Ces deux personnes ne peuvent pas être à l'unisson, mais de leur rencontre, du débat entre leurs deux perceptions naitra un projet commun ». (Roland Janvier)

Concernant spécifiquement le renforcement de la participation**,** l'accent mis par les pouvoirs publics sur cette exigence justifierait sans doute de réparer une omission et d'anticiper pour l'avenir :

Recommandation n°3 : Organiser un bilan des RDV des droits en prévoyant une participation effective des personnes concernées au processus et aux instances d'évaluation

Recommandation n°4 : Prévoir et organiser la participation effective des personnes concernées à l'évaluation de la stratégie pauvreté annoncée pour fin 2018

3.2.3 Une remise en question des approches séquentielles

Dans le champ de l'insertion, les schémas d'accompagnement classiques suivent une approche linéaire : une fois réalisé un diagnostic préalable, le professionnel s'emploie à lever les freins (à l'emploi, à l'insertion) les uns après les autres avant de chercher à mettre la personne en emploi. En ce qui concerne les personnes les plus éloignées de l'emploi, les freins dits périphériques (logement, transport, santé, etc.) sont souvent pris en charge avant que ne démarre l'accompagnement professionnel à strictement parler, ou en parallèle avec l'accompagnement professionnel.

Un certain renouvellement de cette approche séquentielle peut être observé, avec l'expérimentation de stratégies globales d'accompagnement visant à traiter simultanément les questions d'ordre professionnel, ainsi que les différentes problématiques périphériques susceptibles de freiner le retour à l'emploi des personnes. Une telle approche est notamment mise en œuvre par certains Conseils départementaux dans le cadre de l'accompagnement des bénéficiaires du Rsa. L'accompagnement global déployé par Pôle emploi relève également de cette philosophie.

Les propositions du rapport Taché[100] de février 2018 relatives à la politique d'intégration visent également à favoriser un accompagnement moins séquentiel (cf pages 5 et 123 du rapport): *« Je propose que l'orientation vers la formation professionnelle et l'emploi fasse partie intégrante du CIR, afin qu'elle puisse être enclenchée dès le tout début du parcours d'intégration, de façon combinée avec les premiers apprentissages et non plus dans une logique linéaire, échelon après échelon, qui n'est pas adaptée à la réalité des primo-arrivants.* ».

Une autre tendance à l'œuvre consiste à élaborer **des stratégies itératives de types médiation active**, avec la multiplication de mises en emploi, et cela dès le début du processus d'accompagnement, accompagnée d'une exploitation individuelle et collective sous forme de

---

[100] 72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers en France, rapport remis au Premier ministre, Aurélien Taché, La documentation française, février 2018

retours d'expérience. La Garantie jeunes illustre cette stratégie d'accès plus direct à l'emploi afin d'amener le jeune à tester et à affiner son projet professionnel.

Certains dispositifs d'accompagnement ciblés sur des publics éloignés de l'emploi mettent également en œuvre cette **mobilisation par l'expérience concrète et la mise en situation immédiate**, comme par exemple les Ecoles de la 2ème chance ou les formations courtes conçues par le chef étoilé Thierry Marx.

Encadré 17 : « Faire pour apprendre »

La formation professionnelle « Cuisine mode d'emploi(s) », créée par le chef Thierry Marx, est destinée aux personnes en grande difficulté. Gratuite, cette formation en trois mois est fondée sur le principe « faire pour apprendre ». On y apprend les 80 gestes de base de la cuisine, la cuisson et le temps, et 90 recettes du patrimoine culturel français. Les personnes formées peuvent ensuite accéder à l'emploi avec un statut de commis de cuisine. A la mi 2018, 1.500 élèves avaient été formés en Ile-de-France, avec 95 % de retour à l'emploi et 11 créations d'entreprise.

3.2.4 L'ambition d'une réponse accompagnée pour tous

L'approche administrative et politique classique de l'accompagnement social (comme de l'ensemble des politiques publiques) consiste – dans le cadre d'arbitrages budgétaires nécessairement contraints - à allouer des moyens aux différents dispositifs avec une gradation en fonction de la difficulté et de la gravité des situations accompagnées.

Sur la période récente, deux initiatives ont proposé une stratégie de rupture par rapport à cette approche, en proposant de passer d'une logique de moyens à un engagement de résultat. Telle est l'ambition du rapport de Denis Piveteau[101], « Zéro sans solution », et de l'expérimentation « Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée », impulsée par le mouvement ATD Quart-Monde.

3.2.4.1 La démarche « Zéro sans solution » : s'organiser collectivement pour garantir une réponse accompagnée

<u>« Ne jamais laisser personne au bord du chemin »</u>

Le constat de départ du rapport, à partir de vignettes cliniques, est l'existence de ruptures de parcours, de familles et d'enfants handicapés sans prise en charge, renvoyés d'institution en institution et abandonnés à leur détresse. Le rapport propose un objectif de société simple et clair : faire disparaître ces situations, *« renouer avec le sens de tout travail soignant et social : ne jamais laisser personne au bord du chemin ».*

Le rapport décline l'organisation collective qui permettrait de prévenir les situations dans lesquelles une personne et sa famille se retrouvent strictement sans aucun accompagnement, de « *faire pour l'accompagnement des situations de handicap ce qu'il a été possible de faire dans les domaines des soins d'urgence ou du revenu minimum : un filet d'absolue sécurité* ».

[101] Piveteau D., Acef S., Debrabant F.-X. et al. (2014), « "Zéro sans solution" : le devoir collectif de permettre un parcours de vie sans rupture, pour les personnes en situation de handicap et pour leurs proches », Rapport, La Documentation française, 151p http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/144000376.pdf

Pour un Service public accompagnant

De cette notion de « réponse accompagnée pour tous » découle l'idée d'un service public « accompagnant » à l'égard des situations de fragilité. Ce service public devrait assurer une triple fonction de *vigilance* (savoir prendre l'initiative, ne pas attendre l'urgence ou le dernier moment, être vis-à-vis de la personne fragile dans une attitude de proposition créative), de *coordination (*soulager l'usager, lorsqu'il est en situation fragile ou complexe, de tout ou partie de la gestion cohérente des multiples intervenants éducatifs, sociaux et soignants qui s'adressent à lui, en allant jusqu'à la « gestion de cas »), et enfin d'*empowerment (*élever le niveau de choix, d'influence et de contrôle que peut avoir l'usager fragile sur les événements de sa vie et ses rapports avec les autres).

Encadré 18 : L'organisation collective proposée par le rapport Piveteau pour atteindre l'objectif « zéro sans solution »[102]

1. Tous les événements qui exigent, de manière récurrente, la mobilisation coordonnée de plusieurs intervenants autour d'une personne en situation de handicap complexe, devraient faire l'objet de procédures écrites. Ces « procédures écrites de coordination » auraient, avec l'apport du regard des usagers, à formaliser, autour d'épisodes critiques, les règles du travail coordonné entre acteurs de l'accompagnement. Le rapport relève qu'il s'agit d'une pratique extrêmement courante en matière d'intervention sanitaire (par exemple pour les urgences cardio-vasculaires, les prélèvements d'organe, etc.) mais en revanche inexistante dans les situations d'accompagnement à la fois sanitaire, médico-social, éducatif et social, en raison évidemment de la diversité des acteurs à rassembler et aussi, sans doute, d'une culture professionnelle encore peu portée sur les procédures écrites.

2. Si l'on veut vraiment aller vers le « zéro sans solution », il ne faut plus raisonner en plans de création de places, mais en « réponses » globales, comportant certes des créations et transformations de places, mais surtout un ensemble coordonné de mobilisation d'autres services sanitaires et sociaux, de systèmes d'information, d'appuis d'expertise, de procédures d'urgences, etc. qui garantira effectivement le parcours sans rupture pour chacun. La « réponse accompagnée » doit être un dispositif modulaire, capable de combiner plusieurs prises en charge médico-sociales, sanitaires, éducatives, et d'épouser les situations complexes ou évolutives. Cette offre modulaire est d'abord une offre « multi-modale », qui permet d'articuler plusieurs interventions professionnelles en les séquençant dans le temps (par exemple, un accueil en FAM avec quelques journées par semaine ou par mois en ESAT, ou en hôpital de jour). L'offre modulaire est également une offre « d'intensité adaptable », qui permet l'accompagnement renforcé – temporairement ou durablement - par une densification des interventions (par exemple, l'intervention de HAD en MAS, ou d'un orthophoniste libéral en IME, etc).

3. L'offre doit s'organiser selon un principe de subsidiarité, qui privilégie toujours les lieux de vie les moins spécialisés. Les structures de plus haute technicité (sanitaires et médico-sociales) doivent s'organiser pour intervenir au service de celles qui le sont moins, de manière mobile (équipes mobiles) et souple (séjours temporaires, séquentiels, de répit).

4. La MDPH, en charge de la fonction d'assemblage des interventions, doit être positionnée comme l'interlocuteur unique pour chaque situation individuelle, pour éviter le risque de « renvoi de la balle » des responsabilités entre intervenants (Etat, collectivités territoriales, agences…).

[102] cf notamment page 85 du rapport « Zéro sans solution »

Enseignements inspirants

Bien que centrées sur l'accompagnement des personnes handicapées, les propositions du rapport « Zéro sans solution », qui orientent une pratique attentionnée du service public vis-à-vis des publics fragiles, invitent par ricochet à la réflexion sur l'ensemble du champ médico-social et social.

Parmi les enseignements qui peuvent être dégagés, on relèvera :

- le fait que les réformes proposées pour atteindre l'objectif d'une « réponse accompagnée pour tous » sont organisationnelles avant d'être budgétaires ;
- la notion d'accompagnement modulaire, multi-modal, évolutif dans le temps ;
- le soin et l'importance à accorder à l'articulation entre les acteurs : dans des univers complexes avec une pluralité d'intervenants, l'efficacité de l'ensemble tient à la qualité des articulations ; d'où l'idée de se doter de procédures écrites de coordination (avec le risque toutefois d'une dérive bureaucratique) ;
- les nombreuses recommandations du rapport en faveur d'une souplesse laissées aux acteurs de terrain, quitte à déroger aux textes (la réglementation étant ainsi remise au service des personnes fragiles) ;
- l'orientation explicite du service public sur une mission d'accompagnement proactif des fragilités.

3.2.4.2 L'expérimentation « Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée »

Le principe de l'expérimentation TZCLD (Territoire zéro chômeur de longue durée) impulsée par ATD Quart-Monde est de réorienter les financements publics mobilisés en cas de chômage de longue durée vers des fonds visant à créer des postes de travail.

Cette expérimentation a été rendue possible par l'adoption, en février 2016, d'une proposition de loi déposée par Laurent Grandguillaume, alors député de Côte-d'Or, et rédigée avec les associations de lutte contre l'exclusion. Cette loi d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée (adoptée à l'unanimité) a créé le statut d'Entreprise à but d'emploi (EBE). L'EBE a pour particularité d'être en partie financée par la réallocation des financements publics dédiés aux chômeurs de longue durée. Les entreprises à but d'emploi peuvent prendre la forme juridique qu'elles souhaitent : associations, coopératives, entreprises classiques...

10 territoires pilotes, des communes ou intercommunalités de 5 000 à 10 000 habitants, se sont engagés dans une expérimentation pour 5 ans. Le financement des emplois créés est assuré à hauteur de 70 % du Smic, soit environ 18 000 euros/an/ETP, par un fonds d'expérimentation territorial mis en place fin 2016.

L'organisation de cette expérimentation révèle une approche qui se distingue à plusieurs titres des démarches classiques d'accompagnement social[103] :

- Il s'agit d'une action de lutte contre le chômage de longue durée, mais aussi de revitalisation des territoires, orientée vers le développement social local : « *Pour créer une activité, il faut un collectif* (Laurent Grandguillaume)

---

[103] Chiffres et citations extraits d'un article de C DORIVAL ET N NAHAPÉTIAN, Territoires zéro chômeur de longue durée, bilan d'étape, Alternatives Economiques, 27/07/2018

- La finalité est la création d'un CDI à temps plein (ni un emploi à temps partiel, ni un emploi précaire)
- Les salariés, en CDI ne font l'objet d'aucune sélection à l'entrée et sont tous volontaires (ni « écrémage » ni « workfare »)
- Chaque EBE part des compétences et aspirations des demandeurs d'emploi volontaires pour participer à la création d'une activité, tout en cherchant à répondre à des besoins mal ou non satisfaits par le secteur marchand mais à l'utilité sociale incontestable.
- L'activité a été construite à partir des savoir-faire des volontaires si bien qu'au sein des EBE, on ne trouve pas nécessairement d'accompagnement social ou d'encadrants techniques comme dans les structures de l'insertion par l'activité économique. Par ex., dans l'EBE de Mauléon (Deux-Sèvres), le comptable est un ancien chauffeur-livreur qui avait un brevet professionnel de comptabilité, l'une des salariées a pour fonction de préparer les repas de midi pour les autres, et un salarié paraplégique, qui possède une voiture adaptée, transporte ses collègues qui n'ont pas le permis sur le terrain, notamment pour travailler dans les espaces verts.

Selon L. Grandguillaume, président de l'association TZCLD, le dispositif est plus favorable à la création d'activités sociales et écologiques que le revenu universel, qui pourrait favoriser l'isolement ou laisser penser que certaines personnes sont inemployables. Au printemps 2018, 400 des 2 000 chômeurs de longue durée recensés ont été embauchés. Au total, l'objectif est de créer 2 000 emplois au cours des cinq années d'expérimentation dans les micro-territoires.

Le dispositif sera pérennisé s'il s'avère efficace. A ce stade, il est trop tôt pour se prononcer sur la viabilité économique des EBE créées.

3.2.5 Accompagner les transitions pour sécuriser les parcours de vie

Dans un monde où les parcours de vie se font moins linéaires, avec des recompositions professionnelles et familiales parfois multiples, l'idée se fait jour que les politiques sociales doivent davantage se soucier « d'équiper les individus » pour les aider à négocier ces virages dans leurs existences.

Il s'agit de développer la capacité à rebondir face aux événements de la vie (séparations familiales, pertes d'emploi, reconversions professionnelles, maladies lourdes entrecoupées de rémissions etc).

L'accompagnement social porte alors l'ambition d'amortir les chocs et d'être un levier de « capacitation » des personnes, à même de renforcer leur résilience.

Cette logique se retrouve par exemple dans l'offre d'accompagnement social des CAF qui est actionnée à partir d'événements déclencheurs (divorce, perte d'emploi, deuil…).

L'accompagnement social se fait alors « compagnonnage » en proposant des conseils ciblés. A titre d'exemple, l'information sur la médiation proposée aux couples en instance de séparation permet aux protagonistes de se saisir, s'ils le souhaitent, de cet outil.

De manière similaire, certaines mutuelles se présentent à leurs adhérents comme des « compagnons de vie », et les politiques RH de certains employeurs intègrent parfois une « offre de service » qui peut évoquer une forme d'accompagnement personnalisé (coaching sportif ou conciergerie par ex.).

Cette idée de développement du capital humain et de sécurisation des parcours de vie est également très présente dans le champ professionnel : coaching, bilan de compétences, compte personnel formation etc.

Pour autant, il s'agit à ce stade d'une idée émergente qui ne structure pas l'offre publique d'accompagnement social : cette dernière reste segmentée et organisée autour de dispositifs. Les individus naviguent d'un accompagnement à l'autre en fonction de leur situation, davantage qu'ils ne se voient proposer une offre globale d'accompagnement « packagée » et individualisée.

3.2.6 L'émergence de modes d'intervention moins institutionnels

Du côté des politiques publiques d'accompagnement social comme de celui des initiatives privées, on constate l'essor de modes d'intervention plus informels et plus participatifs, avec parfois un effacement délibéré de la « distance » traditionnelle entre professionnel et usager. Aux antipodes d'un guichet administratif, l'accompagnement s'établit sous la forme d'une relation horizontale et conviviale où les personnes accueillies ne se sont pas mises en position de demandeuses, voire participent activement à l'action (accompagnement par les pairs, approche DPA[104]). Les exemples ci-dessous n'ont aucune vocation à l'exhaustivité mais illustrent la vitalité et l'innovation à l'œuvre dans le champ social :

- l'association SNC (Solidarités Nouvelles face au Chômage[105]) met en relation un binôme d'« accompagnateurs » bénévoles qui rencontrent régulièrement un « accompagné », en général dans un lieu non institutionnel (café etc), pour le soutenir dans sa recherche d'emploi ; SNC, organisée en groupes locaux, a accompagné plus de 33 000 chercheurs d'emploi depuis sa création en 1985.
- une quinzaine de « maisons des familles », développées depuis 2010 par un collectif inter-associatif[106], proposent un accueil de jour à des familles en situation de vulnérabilité au sein de « maisons » ; l'accueil est convivial, gratuit, sans aucune formalité, avec, au choix des familles, des entretiens individuels, des projets collectifs, des groupes de parole, des activités parents-enfants, des cours de Français etc. adossées à une gouvernance participative sous forme de « conseils de maison » ;
- dans le champ de la maladie psychique, les Groupes d'entraide mutuelle[107] (GEM) proposent un compagnonnage original où les fragilités s'étayent les unes les autres ;
- dans le même esprit, l'association Simon de Cyrène[108] propose des expériences de vie partagée entre personnes valides et personnes handicapées ;
- les projets « Famille Gouvernante »[109] développés par les UDAF permettent l'installation en colocation, dans des appartements partagés, de plusieurs personnes adultes fragiles, qui salarient ensemble une maîtresse de maison (prévention de l'isolement, maintien à domicile) ;

---

[104] Développement du pouvoir d'agir
[105] Cf https://snc.asso.fr/
[106] Cf https://www.maisondesfamilles.fr/
[107] Cf https://www.cnsa.fr/actualites-agenda/actualites/tout-savoir-sur-les-groupes-dentraide-mutuelle
[108] Cf https://www.simondecyrene.org/
[109]https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2016/03/fg_-dihal_mars2016_v2_pour_diffusion.pdf

- le projet des « promeneurs du Net » initié par la CNAF est une forme de maraude numérique mettant en contact sur des forums sociaux des éducateurs avec des jeunes, avec une visée de prévention de la radicalisation ;
- certaines maisons des adolescents, pour rejoindre un public particulièrement volatil et réfractaire aux formats imposés, proposent des groupes de parole totalement libres ouverts aux ados qui « se sentent différents » ;
- les CAF ont développé un accueil numérique dans leurs espaces d'accueil : des agents équipés de tablettes vont au-devant des personnes identifiées comme peu familières des outils numériques, et proposent sur place une sensibilisation digitale ;
- certains services publics proposent désormais des prises de rendez-vous sur internet, une hotline téléphonique, un accompagnement 100 % numérique (Pôle Emploi) ;
- des acteurs inattendus s'invitent dans le champ de l'accompagnement social : le MEDEF propose ainsi des modules de formation professionnelle aux migrants, axés sur les métiers en tension.

3.2.7 L'auto-organisation de la société civile sur la question des migrants

Alors que l'accueil des boat-people dans les années 1970 s'était accompagné d'un large consensus, la question migratoire cristallise aujourd'hui des tensions politiques, institutionnelles et juridiques.[110]

Tandis que l'Etat, au titre de ses pouvoirs régaliens, concentre son action sur l'accélération du traitement des demandes d'asile, le contrôle des frontières et la reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière, des formes originales d'intervention sociale émergent, portées par des citoyens, des collectifs ou des réseaux d'Eglise. Au-delà de l'action des organisations traditionnellement engagées sur la question des migrants, la société civile prend d'une certaine manière le relais ou le contre-pied d'une action publique jugée défaillante, en organisant elle-même l'accueil, l'accompagnement et l'accès aux droits de personnes migrantes, que celles-ci soient en situation régulière ou non.

Cette mobilisation concerne un nombre significatif d'acteurs et de lieux[111]. :

A Calais, la présence associative est continue depuis 1999 (date de l'ouverture d'un premier centre d'hébergement par la Croix-Rouge à Sangatte) : le Secours Catholique, l'Auberge des migrants, Salam, Utopia 56, La Belle Etoile, Médecins du Monde, Médecins sans frontières etc.

Depuis 2009, le réseau JRS-Welcome coordonne l'hébergement de demandeurs d'asile au sein de familles bénévoles. En 2016, 582 personnes ont été accueillies (52 000 nuitées) dans une quarantaine de villes.

---

110 Cf notamment :
https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/rapports/2016/12/rapport-dobservation-demantelement-des-campements-et-prise-en-charge-des-exiles ;
https://www.ldh-france.org/recours-associations-contre-circulaire-du-12-decembre-decision-du-conseil-detat-retient-lessentiel-points-souleves-les-associations/
https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=17301

111 CF. La France qui accueille, Jean-François Corty et Dominique Chivot, Editions de l'Atelier, 201. La plupart des exemples donnés sont tirés de cet ouvrage.

L'association SINGA, créée en 2012, propose à des réfugiés statutaires un programme d'hébergement bénévole intitulé CALM (Comme A La Maison), dont 400 personnes ont déjà bénéficié ; elle a aussi développé un incubateur pour faciliter la création d'entreprises par des réfugiés. Née en région parisienne, l'association a essaimé à Lille, Lyon et Montpellier et compte aujourd'hui une vingtaine de salariés.

Le rapport précité d'Aurélien Taché pointe également l'émergence depuis 2015 de start-ups de l'aide aux réfugiés combinant parrainage individualisé, formations, plates-formes internet de services.

Encadré 19 : De nouvelles formes d'accompagnement des réfugiés

KODIKO a développé un programme d'accompagnement vers l'emploi avec des binômes salarié d'entreprise-réfugié et d'ateliers professionnels (speed meetings, coaching, etc.) sur une durée de six mois après un diagnostic initial et un projet professionnel.

WINTEGREAT est une association créée en 2015, soutenue par 400 bénévoles élèves d'écoles de commerce et de sciences politiques ou de cadres supérieurs, qui s'organisent en trinômes complémentaires (le mentor, le coach et le buddy) pour accompagner des réfugiés diplômés (niveau Bac et plus) au cours d'un programme intensif de 12 semaines comprenant chaque semaine 20 heures d'apprentissage du français, de l'anglais et une formation sur le « vivre en France ».

L'association SIMPLON a créé un programme de formation au codage numérique appelé « REFUGEEK » en trois étapes, combinées avec un accompagnement individuel : apprentissage du français en partenariat avec l'Alliance française, incluant un module sur le vocabulaire des métiers du numérique, découverte des métiers et initiation au code, formation intensive de sept mois et stage en immersion d'un mois.

JOB GRANT a créé une plate-forme en plusieurs langues permettant aux réfugies de saisir eux-mêmes des données relatives à leur formation et leur expérience professionnelle. L'association propose ensuite ces profils aux entreprises, agissant comme tiers de confiance.

JRS a créé une application multilingue rassemblant les services offerts aux réfugiés, avec aide en ligne.

Source : Rapport Taché

La mobilisation de la société civile prend aussi la forme de simples collectifs : des collectifs citoyens de quartier à Paris qui se relaient pour proposer des repas (Porte de la Chapelle, Austerlitz, square Pajol, Stalingrad), ou des collectifs éphémères qui se mobilisent via les réseaux sociaux sous forme de challenges solidaires (cf le concept du « Grand Défi » : collecter et distribuer le plus de repas possibles pour les sans-abri en 48H – challenge lancé à Sarcelles en 2016 et relevé ensuite par Aulnay, Pierrefitte, Cergy, Paris, Lyon, Mulhouse, Toulon… avec un essaimage international).

Dans plusieurs métropoles, comme à Paris, Lille, Marseille, Nantes, Lyon, des collectifs informels de citoyens et des paroisses hébergent bénévolement des personnes migrantes, notamment des mineurs isolés étrangers (en attente de l'évaluation de leur minorité ou déboutés par le conseil départemental).

La solidarité des citoyens s'exerce parfois en partenariat avec les autorités, lorsque celles-ci savent se montrer agiles dans les modalités de mobilisation : la Mairie de Paris a ainsi organisé en octobre 2016 un « speed-dating » permettant de recruter 200 bénévoles pour l'ouverture du centre d'hébergement du boulevard Ney. La plateforme internet « Je m'engage » proposée par la Ville a

aussi permis de mobiliser 830 bénévoles et 23 associations autour de ce projet, les citoyens choisissant « à la carte » les modalités de leur engagement (thème, fréquence…).

L'auto-organisation de la société civile en direction des personnes exilées constitue une évolution significative et disruptive des pratiques dans le champ de l'accompagnement social dans la mesure où ses acteurs ne se recrutent pas nécessairement parmi des militants associatifs traditionnels.

Une frange de la société civile défend ainsi une légitimité irréfragable à agir, en se revendiquant de valeurs morales et de principes supra-légaux (CIDE, DDH) pour mettre en œuvre un accompagnement inconditionnel. Cette mobilisation citoyenne peut parfois conduire à revendiquer une posture de désobéissance civile (association Roya citoyenne, maraudes dans le Briançonnais au col de l'échelle) voire à engager des actions en justice en vue de faire condamner l'Etat[112].

Saisi à ce sujet d'une question prioritaire de constitutionnalité, le conseil constitutionnel a estimé, dans une décision rendue le 6 juillet 2018, que le principe de fraternité auquel fait référence la devise républicaine était un principe à valeur constitutionnelle. Il en découle pour tout citoyen *« la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération de la régularité de son séjour sur le territoire national »*. Le Conseil constitutionnel a par ailleurs censuré une partie du CESEDA[113]. Il a en effet estimé que l'exemption de poursuites pénales de personnes physiques mises en examen pour « délit de solidarité » ne pouvait pas se cantonner à l'aide au séjour, mais devait s'étendre à l'aide à la circulation de l'étranger irrégulier *« lorsque ces actes sont réalisés dans un but humanitaire »*. En revanche, il a exclu que cette exemption s'étende à l'aide à l'entrée sur le territoire, car celle-ci *« fait naître par principe une situation illicite »*. Il a enfin estimé que l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière participe de la sauvegarde de l'ordre public, qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle.

3.2.8 Une forte demande d'accompagnement au numérique

L'e-administration constitue, pour les pouvoirs publics, un gisement d'économies de fonctionnement, et est perçue comme un gain de temps par la majorité des Français[114].

Le basculement des démarches en ligne s'est accéléré : demande de prime d'activité (2016), inscriptions à Pôle Emploi (2016), demande de bourse scolaire, déclaration de revenus (obligatoire en 2019) etc, avec un objectif fixé par le chef de l'Etat de « 100 % de services publics dématérialisés en 2022 ».

Toutefois, selon une étude d'Eurostat, en 2015, 12 % des Français n'avaient jamais utilisé internet de leur vie. En comparaison, ils étaient 1 % en Islande et 6 % en Suède.

---

[112] Par ex : condamnation judiciaire de l'Etat à installer des points d'eau à Calais, ; attaque en référé par l'Uniopss de la circulaire du 15 décembre 2017 sur l'hébergement d'urgence devant le Conseil d'Etat ; action inter-associative en 2016 conduisant à faire condamner 113 fois la préfecture de police de Paris par le tribunal administratif pour non respect du délai légal d'enregistrement des demandes d'asile

[113] En application du premier alinéa de l'article L. 622-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le fait d'aider directement ou indirectement un étranger à entrer, circuler ou séjourner irrégulièrement en France est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende. Toutefois, une immunité pénale était accordée par l'article L.622-4 du CESEDA à toute personne physique ou morale ayant apporté une telle aide à un étranger lorsque cet acte « n'a donné lieu à aucune contrepartie directe ou indirecte et consistait à fournir des conseils juridiques ou des prestations de restauration, d'hébergement ou de soins médicaux destinées à assurer des conditions de vie dignes et décentes à l'étranger, ou bien toute autre aide visant à préserver la dignité ou l'intégrité physique de celui-ci ». L'aide à la circulation d'étrangers en situation irrégulière était en revanche exclue du bénéfice de l'exemption de poursuites pénales.

[114] Cf Le baromètre du numérique 2016

« Le baromètre du numérique 2016 » du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Credoc) indique également que 15 % de Français ne disposaient pas d'internet à leur domicile en 2016. Ce taux passe à 57 % pour les Français ayant des revenus inférieurs à 900 euros/mois.

« *La transformation numérique a tendance à reproduire et à amplifier les inégalités existantes dans notre société en touchant les plus fragiles* », analyse Yann Bonnet, secrétaire général du Conseil national du numérique.

Pour Pierre Mazet, chercheur à l'observatoire des non recours aux droits et aux services (Odenore), la dématérialisation n'est pas perçue par les publics fragiles comme un mouvement de simplification mais au contraire comme une complexification, pour les usagers comme pour les acteurs chargés de les accompagner. De plus en plus souvent, pour avoir accès à une prestation sociale, il faut avoir une adresse mail, que n'ont pas nombre de personnes. Par ailleurs, les administrations axent leur simplification sur les supports, matériels ou dématérialisés, mais ne travaillent que rarement à la simplification des contenus ou des conditions d'éligibilité[115].

Pour le président d'Emmaüs Connect, *« l'exclusion numérique n'est pas seulement une problématique liée aux seniors ou aux personnes en précarité, c'est un phénomène de masse incluant aussi les jeunes non diplômés ».* A titre d'illustration, 40 % des 18-24 ans se sentent incapables de réaliser, seuls, une démarche administrative en ligne (Credoc).

Des initiatives d'aide aux usages numérique existent (espaces publics numériques, plate-forme en ligne d'apprentissage « les bons clics », maisons de services au public, formation au numérique à l'accueil des CAF etc) mais elles restent, selon Emmaüs Connect, *« sans commune mesure avec la masse des personnes concernées par la précarité numérique ».*

De manière convergente, l'étude Digital_Gouv' 2017 a mis en évidence que quasiment 1 Français sur 2 (47 %) a besoin d'un accompagnement pour l'utilisation des services en ligne.

En conséquence, le développement proactif d'un accompagnement de proximité dans la réalisation de démarches en ligne apparaît comme le corolaire indispensable du basculement au numérique impulsé par les pouvoirs publics.

4 RECOMMANDATIONS ET PISTES DE REFLEXION POUR L'ACTION PUBLIQUE

A l'issue de ce travail de synthèse et de capitalisation, il est apparu utile de rappeler les principales orientations et préconisations issues de plusieurs rapports récents traitant de l'accompagnement social. Ces recommandations font l'objet d'une présentation au point 4.1. Quelques points d'attention et pistes de réflexion méthodologiques pour l'avenir sont par ailleurs développés au point 4.2.

[115] http://www.lagazettedescommunes.com/450682/la-dematerialisation-est-un-facteur-dexclusion-pierre-mazet-chercheur

4.1 La Stratégie Pauvreté offre l'opportunité de mettre à l'agenda des réformes concrètes autour de priorités déjà identifiées

Plusieurs rapports officiels récents ont formalisé à l'attention des pouvoirs publics des recommandations opérationnelles dans le champ de l'accompagnement social. Ces propositions sont rappelées dans la section ci-après.

4.1.1 Améliorer l'accompagnement des jeunes en difficulté

4.1.1.1 Les recommandations du CESE

Le CESE a produit en mars 2017 un rapport sur les jeunes en difficulté[116], suivi d'un avis en juin 2018 ciblé sur les jeunes sortants de la protection de l'enfance[117].

Les travaux du CESE rappellent que la période d'autonomisation et d'insertion dans la vie professionnelle et sociale est de plus en plus longue, depuis la sortie du système éducatif (20 ans en moyenne) jusqu'à l'obtention d'un emploi stable (27 ans en moyenne). Cette période, pour une partie des jeunes, est synonyme de précarité : un jeune sur cinq vit en dessous du seuil de pauvreté, plus d'un tiers des jeunes rencontre des difficultés pour payer leur loyer, leurs factures et courses alimentaire, 17 % des jeunes de 15 à 29 ans ne sont « ni emploi, ni en formation » (« NEET »).

Au cours de cette période, les jeunes passent, de 15 à 30 ans, une série de seuils d'âge (les rapporteurs du CESE en ont dénombré 238 dans la législation française) qui sont source de complexité et de ruptures de droits, et, parfois, les excluent de certains droits sociaux. Ainsi, les jeunes sont majeurs civilement à 18 ans mais mineurs socialement jusqu'à 25 ans (âge d'ouverture des droits au RSA), et plus souvent pris en compte comme des ayant-droit que comme des sujets de droits : ils sont à charge de leur famille jusqu'à 18 ans pour l'allocation de rentrée scolaire, 20 ans pour la plupart des prestations familiales, 21 ans pour le complément familial, les aides au logement (22 ans dans les départements d'outre-mer) et l'allocation forfaitaire aux familles nombreuses. Dans de nombreux dispositifs (contrat jeune majeur, contrats en alternance…), la borne d'âge de 21 ans a ainsi survécu à l'abaissement de la majorité civile à 18 ans. Les jeunes passent d'un statut à l'autre, d'un dispositif à un autre, d'une « case administrative » à une autre – statuts qui les protègent, mais aussi les enferment, créent des ruptures de prise en charge, et font de la jeunesse un parcours d'obstacle, d'où le titre du rapport qui constitue une injonction collective : « Arrêtons de les mettre dans des cases ! ».

Parmi les recommandations formulées par le CESE pour simplifier les démarches et mieux accompagner les jeunes qui en ont besoin, il convient de citer :

- La proposition de de mettre en place un « rendez-vous des droits », sur le modèle de celui actuellement proposé aux allocataires du revenu de solidarité active, qui permettra à tout jeune de faire le point sur l'ensemble de ses droits sociaux (aides au logement, allocations familiales, aides attribuées par les collectivités territoriales…) ;

[116] « Arrêtons de les mettre dans des cases ! Pour un choc de simplification en faveur de la jeunesse», rapport au Premier ministre, Antoine DULIN, Célia VEROT, mars 2017

[117] « Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance », Avis du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport présenté par M. Antoine DULIN, 13 juin 2018

- L'extension progressive du public visé par la Garantie jeunes, et la suppression de la limitation de sa durée à un an maximum ;
- Des propositions de simplification des démarches :
  - Permettre de faire une demande de bourses étudiante sur une base déclarative
  - Réduire de dix-huit à deux le nombre de pièces justificatives exigées lors de la demande de couverture maladie universelle complémentaire et d'aide à la complémentaire santé.
  - Permettre le renouvellement automatique des droits à la couverture maladie universelle complémentaire et d'aide à la complémentaire santé
  - Permettre aux allocataires de la Garantie Jeunes de bénéficier de la couverture maladie universelle complémentaire à titre personnel
  - A long terme, automatiser l'ouverture de l'ensemble des droits sociaux

Au sein de la population des 15-25 ans, le CESE accorde une attention particulière au public des sortants d'ASE. Constatant qu'il est demandé « plus d'autonomie à des jeunes qui ont moins de ressources que les autres jeunes de leur âge (en termes de ressources financières, de réseau familial et social, d'acquis scolaire, de solidité psychologique voire de santé physique) », le CESE regrette « l'injonction à l'autonomie » qui pèse sur les jeunes sortants d'ASE à 18 ans, dans une société où les solidarités familiales s'avèrent toujours plus décisives et où l'âge de la décohabitation avec les parents, de 23,6 ans en moyenne selon l'INSEE, s'allonge. et ne se traduit souvent par une pleine autonomie qu'au-delà de 25 ans ».

« Ainsi, alors que la période de transition à l'âge adulte est plus longue et plus difficile que par le passé pour l'ensemble des jeunes au sein de la population générale, les jeunes de l'ASE doivent sortir à 18 ans de la protection de l'enfance en situation d'autonomie totale (emploi, logement, ressources…). Il est ainsi demandé plus de maturité et de ressources à ceux et celles qui ont moins de soutiens familiaux et de réseau social. »

Le CESE s'alarme d'un *« gaspillage socio-économique, s'agissant de jeunes pour lesquels la société a consenti un effort financier important (10 ans de placement représentent un coût d'environ un million d'euros). Poursuivre et achever l'investissement sur ses jeunes est beaucoup plus avantageux (en gain socioéconomiques ; en dépenses évitées de protection sociale) que d'y mettre fin brutalement (pour rappel, le coût d'un ou d'une jeune qui décroche du système scolaire est d'environ 230 000 euros tout au long de sa vie) » et des « effets dévastateurs sur la motivation et l'estime de soi des jeunes et du personnel encadrant, dès lors que la perspective d'un arrêt brutal du projet éducatif à 18 ans ou peu après vient fragiliser les étapes précédentes du parcours. »*

En cohérence avec cette analyse, le CESE formule dans les deux documents des propositions ciblées sur les jeunes accompagnés par la PJJ ou par l'ASE :

- Ouvrir systématiquement un « coffre-fort numérique » pour faciliter les démarches administratives des jeunes placés[118]
- Prévoir un bilan de santé annuel pour tous les jeunes protégés
- Généraliser l'ouverture d'un compte bancaire
- Permettre à tout jeune sortant de la protection de l'enfance à 18 ans d'accéder à un contrat jeune majeur

[118] https://www.unccas.org/coffre-fort-numerique-vademecum#.W3qr_s4zbIU

- Permettre à tout jeune sortant de la protection de l'enfance à 18 ans d'accéder à un dispositif de type Garantie Jeune
- Etc.

4.1.1.2 Aller vers un objectif « zéro sortie sèche de l'ASE »

La mission fait siennes les recommandations du CESE visant à prévenir les ruptures brutales de prise en charge, ruptures qui peuvent précipiter les jeunes dans des spirales de désaffiliation dramatiques individuellement et coûteuses collectivement (23 % des personnes sans abri sont d'anciens enfants placés).

Dans ce contexte, l'hypothèse d'une généralisation des contrats Jeune Majeur est parfois évoquée. A cet égard, il serait paradoxal d'imposer aux départements des dépenses supplémentaires pour améliorer l'accompagnement des sortants d'ASE, alors même que l'Etat demande aux départements de contenir leurs dépenses de fonctionnement.

Dès lors, en cas de généralisation des contrats jeunes majeurs, la mission estime que les dépenses associées devraient *a minima* être sorties de l'assiette de calcul du taux directeur d'évolution des dépenses des départements.

Une alternative pourrait être d'envisager une voie contractuelle en proposant aux départements un accord cadre par lequel l'Etat s'engagerait à cofinancer systématiquement à 50 % les contrats jeunes majeur et à faciliter l'accès des jeunes sortants d'ASE au service civique. De leur côté, les départements pourraient s'engageraient à proposer systématiquement un CJM aux jeunes sortants d'ASE. L'accès des sortants d'ASE au service civique (accessible dès 16 ans) représente aussi un enjeu collectif. Pour des jeunes sortants d'ASE et sans soutien familial, le couplage entre une mission de service civique et un contrat jeune majeur léger permettrait de vivre une première expérience professionnelle, avec un sentiment d'utilité sociale, en étant en mesure d'assumer le paiement de leur loyer pendant la durée de leur service civique. La coresponsabilité de l'Etat et des départements est particulièrement nécessaire pour gérer la sortie d'ASE des MNA et consolider leur parcours d'intégration.

Recommandation n°5 : Se fixer pour objectif « zéro sortie sèche de l'ASE » en proposant aux départements un accord-cadre avec l'Etat sur l'accompagnement des jeunes sortant de la protection de l'enfance

4.1.1.3 Les enseignements du rapport d'évaluation de la Garantie Jeunes

Le Rapport final d'évaluation de la Garantie Jeunes Comité a été diffusé en Février 2018[119]. Les résultats pour la première cohorte font ressortir des effets positifs sur les taux d'emploi, notamment en emploi durable. 16 mois en moyenne après l'entrée en Garantie Jeunes, l'impact évalué de la Garantie Jeunes s'élève à +7,1 points de pourcentage sur le taux d'emploi total, et +6,4 points sur le taux d'emploi en emploi durable. Autrement dit, la part des jeunes pré-identifiés dans les territoires pilotes qui sont en emploi est de 36,3 %, au lieu de 29,2 % si la Garantie Jeunes

---

[119] Rapport final du comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie Jeunes présidé par Jérôme Gautié Professeur à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Février 2018

n'avait pas été introduite. De même, leur part en emploi durable est de 18,9 %, au lieu des 12,5 % que l'on aurait constaté sans la Garantie Jeunes.

L'apport de la dimension collective :

Un apport important du dispositif de Garantie Jeunes est l'articulation entre une phase collective et individuelle d'accompagnement. Les deux apparaissent bien complémentaires : la meilleure connaissance et mobilisation des jeunes acquise pendant la phase collective permet aux conseillers de mieux personnaliser leur suivi individuel, dans une logique qui se rapproche de celle du "coaching".

Cet accompagnement collectif et le fonctionnement en binôme sur lequel il repose ont été souvent perçus comme l'innovation principale du dispositif. La dimension collective de l'accompagnement est particulièrement appréciée par les jeunes, et perçue comme un apport très important du dispositif. Son effet de (re)socialisation semble primordial, que ce soit pour redonner confiance, ou, dans un registre plus normatif, pour inculquer les règles du marché du travail et/ou aussi parfois aider à abandonner des conduites déviantes. L'accompagnement collectif est dans l'ensemble aussi apprécié par les conseillers des Missions locales. Il est reconnu qu'il apporte beaucoup pour la connaissance du jeune. Selon les termes d'une directrice de Mission locale, *« pour certains jeunes, on gagne un an et demi d'accompagnement individuel en six semaines d'accompagnement collectif»*. La Garantie Jeunes, dans sa dimension accompagnement collectif, est perçue par les conseillers comme produisant des effets de remobilisation et d'activation. Selon les termes de l'un d'entre eux *« On n'est pas des formateurs, on est des activateurs. On active les troupes, on met en action ! »*.

Le bien-fondé d'un accompagnement intensif

L'un des apports de la garantie Jeunes est de proposer un accompagnement beaucoup plus intensif que d'autres dispositifs. Ainsi, un jeune bénéficiaire de la Garantie Jeunes bénéficie d'un entretien tous les 21 jours en moyenne, voire tous les six jours si l'on tient compte des entretiens collectifs.

Par comparaison, les jeunes inscrits dans des dispositifs nationaux d'accompagnement bénéficient en moyenne de 0,53 entretien individuel par mois, soit un entretien individuel tous les 58 jours. Cette fréquence est de 101 jours en PPAE, de 53 jours en CIVIS classique comme en CIVIS renforcé, et de 50 jours en ANI Jeunes. **La capacité de la Garantie Jeunes à proposer un accompagnement intensif semble être un facteur explicatif contribuant à l'efficacité du dispositif**.

Recommandation n°6 : Tirer les conséquences du rapport d'évaluation de la Garantie Jeunes en matière de stratégie d'accompagnement (couplage collectif/individuel ; fréquence des entretiens etc.)

4.1.2 Les recommandations de l'Igas sur les dispositifs d'accompagnement AVDL et PCB

Les principales préconisations des deux rapports d'évaluation déjà cités sont les suivantes :

Recommandation n°7 : Tirer les conséquences de l'évaluation positive des Points Conseil Budget 1 en les généralisant progressivement sur l'ensemble du territoire

Recommandation n°8 : Supprimer le contentieux « injonction » du DALO et créer sur le programme 135 une ligne «AVDL » dotée à partir du montant aujourd'hui consacré aux astreintes DALO

4.1.3 L'accompagnement vers le logement : amplifier l'approche « Logement d'abord »

Dans son rapport de mars 2017 précité, l'ANSA préconise d'élaborer une nouvelle stratégie nationale du logement d'abord en chargeant la Dihal de son suivi et de son animation interministérielle, avec la DGCS et la DHUP. La mission souscrit au principe du renforcement de l'approche « Logement d'abord » dans l'accompagnement vers le logement.

4.1.4 Mettre à niveau l'accompagnement des étrangers primo-arrivants

Le rapport Taché préconise de mettre à niveau l'accompagnement des primo-arrivants dans le cadre d'une politique d'intégration plus ambitieuse et mieux dotée.

Parmi les principales propositions du rapport, on relèvera :

- L'augmentation du volume d'heures de cours du CIR à 400 heures minimum, avec la possibilité d'étendre la prescription à 600 heures.
- Viser à terme l'atteinte du niveau A2 à l'issue des formations linguistiques du CIR.
- Ouvrir l'accès aux cours de Français de l'OFII pour les demandeurs d'asile
- Démarrer l'apprentissage du français dès la période de demande d'asile
- Développer le dispositif « Ouvrir l'école aux parents », qui enseigne le français aux parents des élèves scolarisés
- Refondre le module civique en le portant à 60 heures, réparties au long du CIR
- Autoriser les demandeurs d'asile à travailler si la demande d'asile n'a pas été instruite après un délai de six mois
- Ouvrir la Garantie jeunes le plus tôt possible aux jeunes réfugiés
- Proposer à tous les signataires du CIR un entretien approfondi d'évaluation des compétences et d'orientation professionnelle, partie intégrante de leur parcours d'intégration
- Supprimer le versement par les employeurs de la taxe OFII lors de l'embauche d'un bénéficiaire de la protection internationale.
- Mettre en place un accompagnement socio-professionnel d'un an délégué à l'AFPA
- En matière de santé : lancer un plan d'action national sur la prise en charge des états de stress post traumatique, particulièrement pour les femmes, décliné par les ARS dans leurs programmes régionaux de santé 2018-2022
- En matière d'accès au logement : soutenir les communes par une prime de 1000 euros par logement proposé ; créer un crédit d'impôt solidarité pour les foyers hébergeant gratuitement un primo-arrivant, notamment réfugié etc.
- Fixer, pour les réfugiés, l'ouverture du droit au RSA à la date de notification du statut, et organiser un échange de données entre l'OFII et les CAF pour lisser la bascule de l'ADA au RSA sans rupture de droits.

L'ensemble des mesures proposées était chiffré par le rapport à 600 M€ par an, ce coût s'inscrivant, pour le rapporteur, dans une logique d'investissement social : *« Le coût de cet accompagnement est à mettre au regard du volume des dépenses consacrées au financement des différents dispositifs jouant le rôle d'amortisseurs sociaux, qu'il s'agisse de celles liées au financement des minimas sociaux et revenus de transferts, ou encore aux 2Md d'€ qui seront consacrés au P177 cette année, pour financer l'hébergement d'urgence et d'insertion. Plusieurs dizaines de milliers de réfugiés ou d'étrangers régulièrement admis sur notre sol sont aujourd'hui pris en charge dans ces structures en raison de leurs difficultés pour accéder à l'emploi et au logement. Cet accompagnement tourné vers l'autonomisation des personnes, permettra de passer d'une logique de réparation à une logique préventive et d'éviter que l'absence de véritable politique d'intégration, visant à renforcer l'égalité des chances lors de l'arrivée en France, conduise à ce que toujours plus d'étrangers venus s'installer en France ne basculent dans la précarité et se retrouvent contraints de faire appel aux dispositifs d'urgence sociale »*.

Une partie de ces propositions est en voie de concrétisation : la loi Asile et Immigration adoptée à la mi 2018 a entériné la possibilité pour les demandeurs d'asile de travailler 6 mois après le dépôt de leur demande. S'agissant de l'enrichissement du CIR, le Premier ministre a annoncé en juin 2018, le passage à 400 heures d'apprentissage du Français, le doublement du parcours civique, et l'inclusion d'une dimension professionnelle dans le CIR. La mise en place d'un « accompagnement social individualisé » à partir de 2019 est également annoncée en vue de faciliter les démarches des premiers mois des réfugiés. Enfin, le Gouvernement s'est fixé l'objectif de ramener à 6 mois d'ici la fin de l'année 2018 le délai global d'instruction des demandes d'asile.

Recommandation n°9 : Mettre à niveau l'accompagnement des étrangers primo-arrivants en poursuivant la mise en œuvre des propositions du rapport Taché

4.1.5 Donner une portée opérationnelle à l'ambition du développement social

Face au double constat d'un large consensus intellectuel en faveur de l'essor du développement social d'une part, d'une difficulté persistante à transcrire cette orientation dans les pratiques d'autre part, il paraît utile de rappeler ci-après les recommandations formulées par le groupe de travail des EGTS sur le développement social. Le groupe de travail, présidé par M. Michel Dagbert, président du conseil départemental du Pas-de-Calais, avait proposé des leviers d'action pour lever les freins qui entravent l'essor du développement social et du travail social collectif dans notre pays.

Promouvoir de nouvelles formes de « redevabilité »

Dans un contexte de raréfaction des ressources budgétaires, l'intervention publique est – logiquement - de plus en plus assignée à produire des résultats concrets et mesurables dans des délais rapprochés. Cette injonction de l'efficience est relayée par l'ensemble de la chaîne politique et managériale.

Or, le développement social et les actions collectives s'inscrivent dans un registre différent, voire dissident, par rapport à cette culture gestionnaire : les processus d'empowerment impliquent une part de risque et d'expérimentation, une temporalité parfois longue associée à une échelle le plus souvent modeste, des bénéfices difficilement modélisables, des résultats qui ne peuvent pas toujours s'énoncer a priori sous forme d'objectifs etc. Tout ceci s'inscrit en rupture par rapport aux

canons contemporains d'une action publique « moderne » (dispositifs, objectifs, tableaux de bord, transférabilité…). Pour les promoteurs d'actions collectives, il peut dès lors s'avérer difficile d'obtenir le soutien hiérarchique et budgétaire nécessaire. Encourager de telles démarches suppose, de la part des responsables politiques et administratifs, une forme de lâcher prise, et passe par la mise en place de cadres et d'espaces qui acceptent une vision élargie de « l'accountability » (redevabilité).

Le rapport Dagbert suggérait l'expérimentation de collectifs locaux permettant de donner du pouvoir d'agir aux acteurs du développement social. Ces collectifs, dotés d'une autonomie de décision et de fonctionnement, bénéficieraient sous certaines conditions d'un accès à des financements pluriannuels ainsi que d'une mise à disposition sur un temps partiel de professionnels des collectivités à l'origine du projet et membres du collectif.

<u>Recommandation n°10 :</u> Soutenir l'expérimentation de collectifs locaux de développement social via le FAPI et la COG de la CNAF

Le rapport Dagbert invitait également à engager un travail social communautaire « pour combattre le communautarisme », à explorer les pistes de simplification des dossiers sociaux et d'un accès direct à certains droits sociaux pour libérer du temps relationnel aux travailleurs sociaux, et à mettre en place un Fonds d'innovation et d'expérimentation sociale, pour soutenir des démarches innovantes ayant un impact sur le développement local.

<u>Mieux former les futurs professionnels aux approches collectives et communautaires</u>

Comme les travaux des EGTS l'avaient souligné, les enjeux de la formation des professionnels aux interventions collectives et aux méthodes mobilisant l'environnement social sont particulièrement prégnants, tant au niveau des formations initiales que de la formation permanente.

Dans le cadre de la réforme en cours des diplômes et de la formation des travailleurs sociaux, la prise en compte de ces enjeux est essentielle, en vue notamment de :

- Développer l'aptitude à l'animation collective et à la résolution des conflits (prise de parole en groupe, techniques d'animation, exercices de communication orale, abaque de Régnier…)
- Développer l'habileté à repérer, conforter et promouvoir chez autrui des compétences (estime de soi, communication, parentalité…)

4.2 Points d'attention et pistes de réflexion méthodologiques pour l'avenir

Au-delà des recommandations opérationnelles des différents rapports analysés, et qui viennent d'être succinctement présentées en 4.1, quelques enseignements transversaux peuvent être retirés des travaux exploités par l'Igas dans le cadre du présent rapport. Il s'agit donc ici non pas de rappeler des préconisations déjà formulées, mais de mettre en exergue des points d'attention dont la prise en compte conditionne la « garantie de bonne fin » de l'action publique dans le champ de l'accompagnement social.

4.2.1 Promouvoir des modes opératoires contractualisés

Dans un univers où les politiques sociales sont pour l'essentiel décentralisées, le pouvoir d'agir de l'Etat social réside moins dans la production de normes que dans sa fonction « table ronde ».

La capacité de l'Etat à fédérer les acteurs autour d'objectifs partagés et à encourager les dynamiques vertueuses sur le terrain suppose de promouvoir des modes opératoires contractuels plutôt que descendants, négociés plutôt que prescriptifs.

Le fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI) créé en 2017, qui permet, dans le cadre de conventions locales, le cofinancement par l'Etat d'actions d'insertion décentralisées, apparaît à cet égard comme un mécanisme prometteur. Sous réserve de son évaluation à venir, et d'un financement à la hauteur des enjeux, le FAPI pourrait être un instrument pertinent pour déployer des synergies intelligentes entre l'Etat et les départements.

Recommandation n°11 : Faire du FAPI l'instrument privilégié du dialogue entre l'Etat et les départements en matière d'accompagnement social et d'insertion

4.2.2 Assurer une fonction d'animation, de capitalisation et de soutien à l'innovation

Si le rôle de l'Etat est d'être « stratège et garant de l'intérêt général », celui de l'Etat social central est logiquement de **penser et d'impulser une société solidaire et inclusive**.

A l'heure où les politiques sociales sont majoritairement décentralisés, il paraît difficile d'affirmer que l'Etat central aurait encore vocation à « diriger » la cohésion sociale, comme l'intitulé de la « Direction générale de la Cohésion Sociale » semble toujours le suggérer. Un aggiornamento (délégation nationale à la cohésion sociale ?) mériterait d'être débattu. Au-delà de la sémantique, quel peut et doit être aujourd'hui le rôle d'une direction d'administration centrale ? Comment donner toute leur place à certaines fonctions naguère secondaires par rapport à la production de normes et de plans d'action, mais qui constituent aujourd'hui des missions-clefs de l'Etat social du XXIe siècle : organiser des remontées d'information régulières et pertinentes, faire vivre des espaces de concertation et de co-construction, animer des réseaux partenariaux, inciter les acteurs à se saisir d'objectifs de politique publique nationale, encourager l'investissement social, soutenir l'innovation, assurer l'évaluation et la capitalisation etc.

Quelle devrait être, alors, l'organisation administrative de l'Etat ? Peut-on imaginer demain une Délégation à la Cohésion Sociale tête de réseau dans le champ de l'action sociale, animant et impulsant les politiques publiques sociales en liaison étroites avec les collectivités locales et les associations, comme la CNSA a su le faire dans le champ de l'autonomie ?

De quels espaces de concertation a-t-on besoin pour penser les politiques publiques et leur mise en œuvre ? Sur quelles capacités de prospective faut-il s'appuyer pour anticiper et organiser leur évolution ? Quels doivent être les outils au service de cette ambition : banque d'expériences (de type Apriles), outils collaboratifs permettant la mise en réseau de professionnels, webconferences, centre ressources, mécanismes financiers incitatifs, fonds d'innovation… ?

Pour définir l'organisation-cible la mieux à même de servir ces missions, une réflexion stratégique mérite d'être mise à l'agenda et conduite de manière collégiale et ouverte, en lien avec les collectivités locales et les têtes de réseau associatives.

Recommandation n°12 : Engager un chantier de réflexion sur les modalités d'animation des politiques sociales décentralisées par les directions d'administration centrales de l'Etat

4.2.3 Développer l'évaluation de l'impact social

Dans un univers budgétaire sous contrainte, l'action sociale est aujourd'hui confrontée à une crise de légitimité. Les dispositifs d'accompagnement constituent de bons candidats naturels lorsqu'il est nécessaire de trouver des marges d'économies à court terme dans les politiques sociales, tandis que les allocations, droits opposables garantis par la loi, constituent par nature des dépenses incompressibles.

Dès lors, arriver à ménager voire à dégager des marges de manœuvre pour expérimenter de nouvelles formes d'accompagnement implique de pouvoir documenter leur impact social et d'être en capacité d'attester de l'existence d'effets bénéfiques tangibles à un horizon raisonnable.

Pour qu'un dispositif d'accompagnement puisse bénéficier de financements pérennes et s'inscrire dans un processus d'arbitrage politique et budgétaire fondé sur une rationalité pluriannuelle, la balance entre le coût budgétaire immédiat de l'accompagnement social envisagé et les dépenses évitées à terme doit être positive, dans une logique d'investissement social.

Le développement de l'évaluation de l'impact social est donc un impératif pour éviter l'attrition. Les clefs pour évaluer l'efficacité de dispositifs d'accompagnement résident dans :

- la capacité des acteurs à objectiver les impacts, souvent très qualitatifs ;
- la capacité à établir un lien de causalité entre un impact et un dispositif (imputabilité et isolement des facteurs exogènes) ;
- la capacité des acteurs à mettre en œuvre une évaluation d'impact dont les coûts et l'horizon temporel ne soient pas dissuasifs pour les financeurs publics.

Il s'agit de documenter les externalités positives obtenues et les coûts évités afin d'encourager des arbitrages politiques et budgétaires non court-termistes et de donner des arguments au réinvestissement d'une action sociale préventive et capacitante. Un outil financier de type fonds d'investissement social serait à cet égard utile pour développer des expérimentations contrôlées adossées à des évaluations d'impact social.

Le développement de l'évaluation de l'impact social et de la recherche action sont indispensables pour donner une opérationnalité à la logique d'investissement social qui est au cœur des politiques d'accompagnement. Dans cette logique, l'appareil statistique et évaluatif de l'Etat gagnerait à se doter d'une task force permanente sur le sujet, à l'instar de l'impact invest lab développé par des acteurs de l'ESS[120]. Les centres de ressources « what works », développés en Grande-Bretagne, peuvent aussi constituer des précédents inspirants[121].

Recommandation n°13 : Se doter d'un outil de type Fonds d'innovation et d'investissement social

Recommandation n°14 : Impulser des expérimentations contrôlées, adossées à évaluations d'impact social, dans une logique d'activation des dépenses

Recommandation n°15 : Armer l'appareil administratif de l'Etat sur l'enjeu de l'évaluation de l'impact social (outils, méthodes, bases de données, partenariats)

---

[120] Cf https://iilab.fr/

[121] https://www.gov.uk/guidance/what-works-network

4.2.4 Organiser l'expérimentation et l'essaimage de pratiques sociales inspirantes

Afin de nourrir la dynamique en faveur du développement social et de la participation qui avait été annoncée par les pouvoirs publics dans le plan d'action gouvernemental d'octobre 2015, il apparaîtrait judicieux de promouvoir concrètement l'expérimentation et l'essaimage d'outils et de pratiques d'accompagnement encore inégalement développée en France, comme par exemple :

- Le soutien par les pairs[122] : déjà développé en France notamment dans le champ du handicap, de la santé et de la grande pauvreté, le soutien par les pairs est une relation d'entraide qui se crée entre deux personnes ayant un vécu expérientiel commun. La reconnaissance de l'expertise d'usage des personnes concernées est centrale et permet une relation de confiance et un soutien émotionnel et social.

- Le « community organizing »[123] ou « organisation communautaire » : ces pratiques d'organisation et de mobilisation des citoyens à un niveau local, largement développées aux Etats-Unis et au Québec, permettent d'engager une participation effective à la vie de la communauté et d'enclencher des dynamiques locales d'amélioration du quotidien et de transformation sociale.

- Le « croisement des savoirs »[124]: développé en France à l'initiative d'ATD-Quart-Monde, cette démarche de recherche-action-formation croise les savoirs de vie des personnes en grande pauvreté avec les savoirs d'action de professionnels et les savoirs académiques de chercheurs, en vue d'aboutir à une coproduction commune. Le croisement des savoirs vise à une meilleure inter-connaissance réciproque, à une prise de conscience des représentations collectives, et à une compréhension plus juste des réalités des uns et des autres, afin de renforcer la capacité à inter-agir ensemble.

- Le « Family Group Conferencing » (FGC) ou « conférences familiales »[125] : inspirée des traditions Maori en Nouvelle-Zélande, la conférence familiale est une forme de conseil de famille élargi qui mobilise la famille et son réseau social de proximité. Les participants cherchent à apporter, ensemble, des solutions concrètes à la question posée par la personne qui les a invités. Le plan d'action issu de la conférence familiale est ensuite remis aux professionnels et devient la feuille de route de l'accompagnement de la famille. Les conférences familiales sont couramment pratiquées aux Pays-Bas, au Canada, en Norvège, en Grande-Bretagne en Nouvelle-Zélande, ou en Australie.

- L'approche DPA (« développement du pouvoir d'agir »[126]) : inspirée par Yann Le Bossé, professeur à l'université de Laval au Québec, cette approche se propose de renforcer la capacité des personnes à agir sur leur environnement. *« A la question «qu'est-ce qu'aider ?», la réponse est : ni soulager la souffrance, comme dans les approches caritatives, ni guérir de la souffrance, comme dans les approches professionnelles fondées sur le modèle médical, ni encore dénoncer les causes de la souffrance comme dans les approches militantes. » L'objectif est de lever les blocages, de restaurer la capacité d'agir des personnes et des professionnels, et ainsi d'« élargir le champ des possibles ». « Ni policier, ni sauveur », le professionnel voit son rôle glisser « de l'accompagnement spécifique à l'intervention stratégique ».*[127]

---

122 Cf https://www.mentalhealthcommission.ca/Francais/ce-que-nous-faisons/retablissement/soutien-par-les-pairs
123 Cf http://www.participation-et-democratie.fr/fr/dico/community-organizing
124 Cf https://www.atd-quartmonde.fr/sengager/dans-votre-milieu-professionnel/croisementdessavoirs/le-croisement-des-savoirs-et-des-pratiques/
125 Cf http://www.questiondejustice.fr/index.php/pratiques-et-methodes/conference-familiale
126 Cf http://www.andadpa.fr/
127 Cf Article de Maryannick Lebris paru dans les ASH n°2587 du 19 décembre 2008

- La « clinique de concertation »[128] : née en 1996 en Belgique à l'initiative du Dr Jean-Marie Lemaire, la clinique de concertation est un outil participatif qui réunit les professionnels pour un travail avec la famille accompagnée. Les cliniques rassemblent des intervenants des champs de l'éducation, de la santé, des référents d'institutions, des juristes, des travailleurs sociaux, etc. L'outil central est le « socio-génogramme », qui montre visuellement la place de chaque participant et ses interactions avec les autres. Dans des situations complexes mobilisant parfois 10 intervenants « accompagnateurs », les cliniques visent à redynamiser le tissu d'accompagnement et à restaurer la confiance des familles dans les institutions. Elles aident les professionnels à mieux comprendre la situation globale de la famille à s'articuler entre eux. Les cliniques peuvent aussi contribuer à lever la suspicion vis-à-vis des personnes et faciliter la réappropriation par les familles de leur parcours.[129]
- etc.

Il ne s'agit évidemment pas ici d'opposer « anciennes » et « nouvelles » pratiques ni l'accompagnement collectif *versus* l'accompagnement individuel, mais plutôt de faire en sorte que ces pratiques peu répandues ne restent pas cantonnées à l'émergence.

A minima, l'Etat social est en capacité d'accélérer la diffusion des pratiques inspirantes évoquées ci-dessus, par l'organisation de journées de formation et d'animation, la diffusion d'outils méthodologiques, le soutien financier à des expérimentations locales via le FAPI etc.

Recommandation n°16 : Soutenir activement l'expérimentation et l'essaimage de pratiques sociales inclusives et collectives (approche DPA, community organizing, croisement des savoirs, conférences familiales, « clinique de concertation », soutien par les pairs etc.).

Ces approches redessinent en partie les modalités de l'accompagnement social dans la mesure où elles prennent clairement appui sur le collectif et s'affranchissent des logiques sectorielles par dispositif. Elles invitent aussi les travailleurs sociaux à une position de maïeutique plus que de diagnostic et à endosser une acception ouverte de la distance professionnelle. Enfin, l'empowerment qui est au cœur de ces approches transgresse les frontières entre accompagnement, recherche action et développement social, et ce faisant il redonne une actualité et une vitalité à l'ambition émancipatrice initiale du travail social.

Un tel objectif d'émancipation individuelle et collective pourrait fonder un portage politique renouvelé de l'accompagnement social, autour d'un projet de transformation sociale partagé à la fois par les personnes accompagnées et par les décideurs politiques.

Cette « repolitisation » de l'accompagnement social permettrait aussi d'énoncer à voix haute un mandat sociétal porteur de sens pour des professionnels qui aspirent à ne pas avoir pour seul horizon politique de leur engagement la gestion raisonnée des dépenses sociales.

128 http://concertation.net/
129 Cf http://www.federationsolidarite.org/publications-fnars/f-le-magazine-de-la-fnars/entretiens/6004-interview-la-clinique-de-concertation

ANNEXES

REMERCIEMENTS

La rapporteure remercie l'ensemble des personnes qui ont, par leurs échanges et leurs réflexions, contribué à ce rapport de capitalisation :

Les personnes rencontrées pendant la mission :

Christine BRANCHU, IGAS

Jean-Louis DAUMAS, IGAS

Eve ROBERT, IGAS

Isabelle ROUGIER, IGAS

Jean-Philippe VINQUANT, DGCS

Cyprien AVENEL, DGCS

Dorothée IMBAUD, DGCS

David SOUBRIE, DGCS

Vincent REYMOND, DIPLE

Marcel JAEGER, HCTS

François SOULAGE, ALERTE

Les membres du comité des pairs Cohésion Sociale de l'IGAS :

Pierre-Yves BOCQUET (président), Christine BRANCHU, Johanna BUCHTER, Christian DUBOSQ, Julien EMMANUELLI, Jérémy FOURNEL, Geneviève GUEYDAN, Jean-Robert JOURDAN, Erik RANCE.

La relectrice :

Geneviève GUEYDAN.

PRINCIPAUX SIGLES UTILISES

ADF	Assemblée des départements de France
AED	Aide éducative à domicile
AEMO	Action éducative en milieu ouvert
AESF	Accompagnement en économie sociale et familiale
AIS	Allocations individuelles de solidarité
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
ARS	Agence régionale de santé
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASLL	Accompagnement social lié au logement
AVDL	Accompagnement vers et dans le logement
AVS	Auxiliaire de vie scolaire
CADA	Centre d'accueil pour demandeurs d'asile
CAF	Caisse d'allocations familiales
CCAS	Centre communal d'action sociale
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CIAS	Centre intercommunal d'action sociale
CLIC	Centres locaux d'information et de coordination pour les personnes âgées
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNPA	Conseil national des personnes accompagnées
CSTS	Conseil supérieur du travail social (devenu HCTS – haut-conseil du travail social)
DALO	Droit au logement opposable
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DIHAL	Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
DIPLE	Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes

FAPI	Fonds d'appui aux politiques d'insertion
FAS	Fédération des associations de solidarité (ex FNARS)
FGC	Family Group Conferencing (conférence familiale)
FSE	Fonds social européen
FSL	Fonds de solidarité pour le logement
GEM	Groupe d'entraide mutuelle
GUDA	Guichet unique de la demande d'asile
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IME	Institut médico-éducatif
MAJ	Mesure d'accompagnement judiciaire
MAPTAM (loi)	Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MASP	Mesure d'accompagnement social personnalisé
MDPH	Maison départementale des personnes handicapées
MJAGBF	Mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial
MNA	Mineur non accompagné (anciennement MIE mineur isolé étranger)
MSA	Mutualité sociale agricole
NOTRe (loi)	Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
PCB	Point conseil budget
PCH	Prestation de compensation du handicap
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PMI	Protection maternelle infantile
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSA	Revenu de solidarité active
SAD	Service d'aide à domicile
SGMAP	Secrétariat général à la modernisation de l'action publique
SIAO	Service intégré d'accueil et d'orientation
UNCCAS	Union nationale des CCAS/CIAS

TABLEAU SYNOPTIQUE DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT

Panorama des dispositifs d'accompagnement social - tableau réalisé par Thibaul Alfort, stagiaire à l'IGAS

Nom du dispositif	Public accompagné	Budget annuel	Année	Source	Public potentiel
Points conseil budget	61 structures expérimentatrices, réparties dans 4 régions, 43 000 ménagesaccueillis, 13 000 accompagnés dans la durée (sur un public cible estimé entre 750 000 et 3 millions de personnes)	PCB1 : néant	2016	Rapport Igas sur les PCB	Ménages fragile du fait d'un endettement élevé : 1 million Ménages aux ressources insuffisantes par rapport aux dépenses : 5,6 millions Selon les indicateurs, le public cible des PCB se situe entre 1 et 3 millions de personnes. Source : rapport Igas
Polyvalence de secteur	ND	*756 millions d'euros consacrés par les collectivités à l'accompagnement social au sens large en polyvalence de secteur. *Les missions d'accompagnement social en polyvalence de secteur mobilisaient environ 8 500 ETP d'assistants de service social, pour un coût de l'ordre de 378 M€ (départements et CCAS-CCIAS).		Rapport IGAS sur "les élements de cartographie de l'offre d'accompagnement social et socio-professionnel"	
RSA avec acc social / socio-professionnel	Au 1er avril 2016, le dispositif prenait en charge 40 000 personnes Source : Rapport IGAS sur "les élements de cartographie de l'offre d'accompagnement social et socio-professionnel"			Rapport IGAS sur "les élements de cartographie de l'offre d'accompagnement social et socio-professionnel"	
Garantie Jeunes	En 2015, 36 000 jeunes ont accédé à ce dispositif.	25 millions d'euros consacrés à la Garantie jeune pour 100 000 bénéficiaires en 2016	2015 et 2016	Rapport IGAS sur les "éléments de cartographie de l'offre d'accompagnement social et socio-professionnel	
Missions locales	En 2015, 737 000 jeunes ont bénéficié d'au moins une mesure mise en œuvre dans les missions locales *Source : Rapport IGAS sur les "éléments de cartographie de l'offre..."*	188 M€ en 2016	2015 et 2016	Rapport IGAS sur "les élements de cartographie de l'offre d'accompagnement social et socio-professionnel"	
ASE milieu ouvert	On compte 111 890 actions éducatives en milieu ouvert (AEMO) en 2016. *Source : Sarah Abdouni et Nadia Amrous, "En 2016, les départements ont attribué 4,2 millions de prestations d'aide sociale", Etudes et Résultats, n°1037, DRESS, octobre 2017*	Le coût total de la prise en charge en milieu ouvert s'élève à 459 M€ d'euros en 2014	2014 et 2016	*Sarah Abdouni et Nadia Amrous, "En 2016, les départements ont attribué 4,2 millions de prestations d'aide sociale", Etudes et Résultats, n°1037, DRESS, octobre 2017	
Contrats Jeune Majeur (ASE)	Les services départementaux de l'ASE ont pris en charge 20 000 jeunes majeurs en 2013 *Source : Rapport IGAS sur "les élements de cartographie de l'offre d'accompagnement social et socio-professionnel"*		2013	Rapport IGAS sur "les élements de cartographie de l'offre d'accompagnement social et socio-professionnel"	
CAF : Rendez-vous des droits	260 000 rendez-vous des droits ont été réalisés par les CAF en 2016 *Source : note de capitalisation et de réflexion : L'accompagnement social*		2016	Note de capitalisation et de réflexion : L'accompagnement social	
CAF : accompagnement social	24 000 accompagnement sociaux ont été réalisés par les CAF en 2016 *Source : note de capitalisation et de réflexion : L'accompagnement social*		2016	Note de capitalisation et de réflexion : L'accompagnement social	
PMI : entretien du 4e mois	Les services de PMI ont assuré 51 000 entretiens du quatrième mois en 2012 *Source : Élise Amar, Françoise Borderies, "Les services de PMI : plus de 5 000 sites de consultations en 2012", Etudes et Résultats, n°913, DRESS, avril 2015*		2012	Élise Amar, Françoise Borderies, "Les services de PMI : plus de 5 000 sites de consultations en 2012", Etudes et Résultats, n°913, DRESS, avril 2015	
Soutien Parentalité : o CLAS o REAAP o Espace rencontre o Médiation familiale o LAEP	Les actions de soutien à la parentalité bénéficient à environ 1 million de personnes *Source : Rapport IGAS sur "les élements de cartographie de l'offre d'accompagnement social et socio-professionnel"*	146,1 M€ en 2014 *Source citée par le rapport visé : données 2014 transmises par le département enfance et parentalité de la CNAF*	2014 et NC	Rapport IGAS sur "les élements de cartographie de l'offre d'accompagnement social et socio-professionnel"	
CLAS	En 2011, plus de 180 000 enfants et adolescents ont bénéficié de soutien à la scolarité		2011	Rapport IGAS sur "les élements de cartographie de l'offre d'accompagnement social et socio-professionnel"	
REAAP	En 2002 le nombre d'actions REAAP en France métropolitaine et Outre-mer (hors Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon) a été de 2883. Ceci représente 1 action pour 5 433 jeunes et 1,84 actions pour 10 000 jeunes		2002	Rapport IGAS "Evaluation du dispositif des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAPP), Bernadette Roussille et Jean-Patrice NOSMAS, Mars 2004	
Espace de rencontre	En 2013, les 140 espaces de rencontre ont réuni 26 000 enfants et celui de leurs parents chez lequel ils ne résidaient pas habituellement *Source : Rapport IGAS sur "les élements de cartographie de l'offre*		2013	Rapport IGAS sur "les élements de cartographie de l'offre d'accompagnement social et socio-professionnel"	
Médiation familiale	16 000 mesures au bénéfice de plus de 33 000 personnes en 2013 *Source citée dans le rapport visé : Barbosa, Domingo, Renouard, Saint-Macary, dossier d'étude CNAF n°176 "la médiation familiale : les services.*		2013	Rapport IGAS sur "les élements de cartographie de l'offre d'accompagnement social et socio-professionnel"	

Nom du dispositif	Public accompagné	Budget annuel	Année	Source	Public potentiel
LAEP	En 2012, on recensait plus de 1 225 LAEP sans qu'il soit possible d'évaluer le nombre de personnes les fréquentant ou les ayant fréquentés.		2012	Rapport IGAS sur "les élements de cartographie de l'offre d'accompagnement social et socio-professionnel"	
AESF, MJAGBF, MASP, MAJ	Estimation de 80 000 personnes couvertes par ces dispositifs		NC	Rapport Igas sur les PCB	
MDA	*Nombre de jeunes accueillis et écoutés par MDA : de 150 à 1000 *Source : Rapport "Evaluation de la mise en place du dispositif "maison des adolescents" (MDA)*	Toute MDA a besoin d'un montant minimal de moyens financiers (hors interventions de professionnels mis à dispositions) d'au moins 300 K€ pour un territoire de 400 000 habitants.	2013	Rapport IGAS : "Evaluation de la mise en place du dispositif "maison des adolescents" (MDA) - Octobre 2013	
Auxiliaires de vie scolaire (AVS)	Années 2011-2012 : 66 800 enfants handicapés suivis par des auxilliaires de vie scolaire. *Source : DGESCO 2012 (donnée rapportée dans le document "CNSA 2013 - Les chiffres clés de l'aide à l'autonomie)*		2011-2012	*DGESCO 2012 (donnée rapportée dans le document "CNSA 2013 - Les chiffres clés de l'aide à l'autonomie)	Pour la rentrée 2017, sur plus de 300 000 élèves handicapés scolarisés en milieu ordinaire, quelque 164 000 avaient besoin d'un auxiliaire de vie scolaire (AVS) ou d'un accompagnant d'élèves en situation de handicap (AESH) *Source : Agence France Presse*
AVDL	57 000 mesures d'AVDL et d'ASSL *Source : Rapport IGAS sur les PCB*	Une trentaine de millions d'euros de dépenses estimées pour l'Etat pour le dispositif AVDL *Source : Rapport Evaluation du dispositif d'acceompagnement*		Rapport IGAS sur les PCB Rapport IGAS Evaluation du dispositif d'acceompagnement vers et dans le logement (AVDL)	
ASSL	57 000 mesures d'AVDL et d'ASSL *Source : Rapport IGAS sur les PCB*	56 821 M€ en 2013 *Source : Rapport IGAS Evaluation du dispositif d'acceompagnement*	2013	*Rapport IGAS Evaluation du dispositif d'acceompagnement vers et dans le logement (AVDL) *Rapport IGAS sur les PCB	
CHRS	Effectif présents au 15 décembre 2012 dans les CHRS : 39 300 personnes *Source : Emmanuel Pliquet, "Plus de 100 000 places d'hébergement disponibles pour les personnes en difficulté sociale", Etudes et Résultats, n°916, DRESS, avril 2015*	654 M€ de dépenses de fonctionnement en 2015	2012 et 2015	*Rapport IGAS sur "les élements de cartographie de l'offre…" *Emmanuel Pliquet, "Plus de 100 000 places d'hébergement disponibles pour les personnes en difficulté sociale", Etudes et Résultats, n°916, DRESS, avril 2015	
115 (hébergement d'urgence)	12 144 personnes isolées hébergées via le 115 de Paris. 8 123 prises en charge par le 115 (orientation vers l'hébergement) *Source : Rapport d'activité du Samu social de paris 2016*	1, 099 Md€ en 2014 pour les dispotifis d'hébergement d'urgence *Source : Rapport IGAS sur "les élements de cartographie de l'offre…"*	2014 et 2016	Rapport IGAS sur "les élements de cartographie de l'offre…" Rapport d'activité du Samu social de paris 2016.	
Les Restos du Cœur	3 390 personnes ont été accueillies en Centre d'Hébergement d'Urgence de stabilisation ou en CHRS. 3 616 personnes accompagnées dans leur recherche d'emploi. 2 850 personnes reçues pour un accompagnement au budget et microcrédit.		2016 et 2017	Rapport annuel Les Restos du Cœur 2016-2017	
Secours Catholique	En 2016 : 7000 enfants et adolescents accompagnés dans leur scolarité. 316 500 familles soutenues. 3400 personnes accompagnées vers l'emploi.		2016	Rapport d'activité du Secours Catholique 2016.	
Emmaüs	5097 nouvelles personnes hébergées ou logées dans l'année 2016 7022 personnes prises en charge en 2016.		2016	Rapport d'activité Emmaus solidarité 2016.	
AESF	En 2015, la DGCS comptait 47 018 mesures d'AESF dans les départements ayant transmis des données.		2015	Rapport IGAS sur "les élements de cartographie de l'offre d'accompagnement social et socio-professionnel"	
MJAGBF	15 591 mesures en 2015 *Source : INSTRUCTION N° DGCS/SD5C/5A/2B/2015/169 du 15 mai 2015 relative aux orientations de l'exercice 2015 pour la campagne budgétaire des services mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des*		2015	Rapport IGAS sur les PCB.	
MASP	Au 31 décembre 2014, la DGCS constate par le biais d'une enquête que 12668 MASP sont en cours.		2014	Rapport IGAS sur les PCB.	
MAJ	8 640 MAJ étaient en vigueur en 2015 *Source : La protection juridique des majeurs, une réforme ambitieuse, une mise en oeuvre défaillante. Cour des Comptes, septembre 2016*	DGCS évalue le montant total du coût des MASP à 27 M€ en 2010	2010 et 2015	Rapport IGAS sur les PCB	
Pôle emploi (nombre de demandeurs d'emploi bénéficiant de l'**accompagnement global**)	En 2016, 43 848 demandeurs d'emploi sont concernés par le dispositif d'accompagnement global. *Source : Pôle emploi .*		2016	Pôle emploi.	
Hébergement d'urgence (nombre de de demandeurs d'hébergement d'urgence)	Au 15 décembre 2012, 96 800 personnes sont prises en charge en établissements d'hébergement d'urgence. *Source : Emmanuel Pliquet, "Plus de 100 000 places d'hébergement disponibles pour les personnes en difficulté sociale", Etudes et Résultats, n°916, DRESS, avril 2015.*	En 2015, les crédits exécutés au titre de l'hébergement d'urgence étaient de 547 millions d'euros. *Source : Rapport d'information n°193 (2016-2017) de Philippe Dallier, au nom de la commission des finances du Sénat, L'hébergement d'urgence sous forte tension : sortir de la gestion dans l'urgence, 7 décembre 2016.*	2012 2015	*Emmanuel Pliquet, "Plus de 100 000 places d'hébergement disponibles pour les personnes en difficulté sociale", Etudes et Résultats, n°916, DRESS, avril 2015. *Rapport d'information n°193 (2016-2017) de Philippe Dallier, au nom de la commission des finances du Sénat, L'hébergement d'urgence sous forte tension : sortir de la gestion dans l'urgence, 7 décembre 2016.	

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages et articles

Marcel Jaeger (2017), « Les nouvelles formes de participation des personnes accompagnées dans les instances de gouvernance et dans les formations », *Vie sociale,* 2017/3, *N°19*

Avenel C (2017), « Les enjeux et les impacts de la réforme territoriale sur la mise en œuvre des politiques sociales », *Revue française des affaires sociales* 2017/2, p. 359-392.

Maryse Karrer, Marcel Jaeger (2016), (coord), « Intervenants du social : quel rôle pour promouvoir la santé des populations ? » Dossier in *La Santé En Action*, Mars 2016 / Numéro 435

S. Laguérodie et J-L Outin (2016), *Les limites de l'accompagnement dans le dispositif du RSA*, Journée Revenu universel et minima sociaux, Centre d'économie de la Sorbonne, 3 mai 2016

Avenel C, (2016), « Le travail social au défi du développement social », *Vie sociale* 2016/1 (n°13), p. 115-137.

Bernard Gomel, Dominique Méda (2014), « Le rsa, innovation ou réforme technocratique ? », *Revue Française de Socio-Économie* 2014/1 n° 13 | pages 129 à 149

Lafore R. (2013), « Où en est-on du Département-providence ? » *Informations sociales*, vol. 5, no 179, septembre-octobre, p.12-27

Estèbe P. (2007), Du conseil général à l'agence départementale ?, Paris, La Documentation française, collection « Pouvoirs locaux ».

Ion J. (2005) (sous la direction), *Le travail social en débat(s),* Paris , Édition La découverte

Lafore R. (2004), « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "département-providence" », *Revue française des affaires sociales*, no 4, p. 17-34

Castel R (2003), *L'Insécurité sociale : qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, Le Seuil

Niewiadomski C. (2002) Accompagnement, travail social, postures cliniques et enjeux éthiques. Revue *Education Permanente*, 153, pp 167-177

Jean-Yves Barreyre, Brigitte Bouquet, André Chantreau, Pierre Lassus, (2002), *Dictionnaire critique de l'action sociale*, Bayard éditions, collection travail social

Jean-Noël Chopart (dir) (2000), *Les mutations du travail social*, MiRe, DREES, Dunod

Fustier Paul (2000), *Le lien d'accompagnement, entre don et contrat salarial,* Paris, Dunod

Autès Michel, (1999), *Les paradoxes du travail social,* Paris, Dunod

Castel Robert, (1995), *Les métamorphoses de la question sociale,* Fayard

Rapports et avis

« Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance », Avis du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport présenté par M. Antoine Dulin, 13 juin 2018, http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018_17_protection_enfance.pdf

Rapport final du comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie Jeunes, Février 2018, http://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/1-rapport_final_corps_fev2018.docx.pdf

« 72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France », rapport au Premier ministre, Aurélien Taché, parlementaire en mission, février 2018, http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/184000099/index.shtml

« Participation des personnes accompagnées aux instances de gouvernance et à la formation des travailleurs sociaux », Rapport du groupe de travail adopté par le HCTS en séance plénière le 7 juillet 2017

« Le logement d'abord, et après - Bilan et propositions pour la généralisation du logement d'abord en France », Agence nationale des solidarités actives, mars 2017, https://www.solidarites-actives.com/sites/default/files/2018-03/Ansa_AT_Logementdabord_Rapport_2017_VF.pdf

« Arrêtons de les mettre dans des cases ! Pour un choc de simplification en faveur de la jeunesse », rapport au Premier ministre, Conseil économique et social, Antoine Dulin et Célia Vérot, mars 2017

« 1er bilan de la mise en œuvre du plan d'action gouvernemental sur le travail social », rapport de François Soulage, mars 2017, https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport-francois-soulage.pdf

« Cartographie des dispositifs d'accompagnement social », C Branchu et JL Daumas, IGAS, 2016

« L'expérimentation des Points Conseil Budget », E Robert, A Gras, IGAS/CGeFI, 2016

« L'accompagnement vers et dans l'emploi », Rapport du Conseil d'Orientation sur l'Emploi, juin 2016,http://www.coe.gouv.fr/Adoption-du-rapport-L-accompagnement-vers-et-dans-l-emploi.html

« Prévention des dérives radicales dans le champ du travail social », rapport de Michel Thierry, avril 2016

« La laïcité, un principe fondamental du travail social », Avis du CSTS du 9 décembre 2015

« Développer les capacités d'action collective et le travail social communautaire », Avis du CSTS du 1er octobre 2015

« Reconnaître et valoriser le travail social », rapport de Brigitte Bourguignon, septembre 2015, https://www.gouvernement.fr/partage/5068-rapport-reconnaitre-et-valoriser-le-travail-social

« Evaluation des dispositifs d'accompagnement vers et dans le logement », I Rougier, C Waquet, P Tardivon, IGAS/CGEDD, octobre 2015, http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_AVDL-_2015-079R.pdf

Groupe de travail « Développement social et travail social collectif», États généraux du travail social, Rapport remis par Michel DAGBERT, février 2015,
http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000131.pdf

« Refonder le rapport aux personnes. Merci de ne plus nous appeler usagers », Rapport du CSTS, février 2015,
http://social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/CAB_COM_RAPPORT_COMPLET_Merci_non_usagers.pdf

Piveteau D., Acef S., Debrabant F.-X. *et al.* (2014**),** « “Zéro sans solution” : le devoir collectif de permettre un parcours de vie sans rupture, pour les personnes en situation de handicap et pour leurs proches », Rapport, http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/144000376.pdf

Dinet M. et Thierry M. (2012), « Groupe de travail. Gouvernance des politiques de solidarité», Rapport, Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, décembre, http://social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_gouvernance_final_couv.pdf

Aurélie Mazouin Claudine Romani (coord.) Emmanuel Prudent (collab.), « L'accompagnement «global » des bénéficiaires du rSa, Evaluation d'une expérimentation -Pôle emploi - conseil général du Doubs », 2011 http://www.cereq.fr/publications/Net.Doc/L-accompagnement-global-des-beneficiaires-du-rSa-Evaluation-d-une-experimentation-Pole-emploi-conseil-general-du-Doubs

« Informatique en action sociale au regard de l'éthique », Avis de la commission éthique et déontologique du Conseil supérieur de travail social, décembre 2011

Marion LUCAS HIRTZ*, L'action sociale aujourd'hui : quels freins à l'Empowerment collectif ?,* mémoire, 2011, ccb-formation

Comité national d'évaluation du rSa, rapport final, décembre 2011,
http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/114000721/index.shtml

« Du RMI au RSA, la difficile organisation de l'insertion. Constats et bonnes pratiques », rapport public thématique, Cour des Comptes, juillet 2011,
https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/Communique_presse_RMI_RSA.pdf

RAVON (sous la direction de), « Usure des travailleurs sociaux et épreuves de professionnalité », rapport final pour l'ONPES, mai 2008 http://onpes.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_ravon.pdf

Bernard Balzani, Mathieu Béraud, Ali Boulayoune, Sophie Divay, Anne Eydoux, et al..
L'accompagnement vers l'emploi. Acteurs, pratiques, dynamiques. Rapport de recherche. 2008.
https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00377437/document

« L'intervention sociale, un travail de proximité », IGAS, La documentation française, 2005

<u>Plates-formes associatives ou syndicales</u>

ANAS, 5 propositions pour redonner du sens à la polyvalence de secteur, décembre 2014, https://www.anas.fr/attachment/536233/

Pour une R-evolution du travail social - Plate-forme de propositions de la FNARS, dans le cadre de la préparation des Etats Généraux du travail social, 2013,
http://www.federationsolidarite.org/images/stories/2_les_actions/travail_social/actualites/PlateformePropositions_TravailSocial.pdf